

La consultation populaire au niveau régional

Un pas vers plus de participation en Belgique ?

Mémoire réalisé par
Werner Saussez

Promoteur(s)
Céline Romainville

Année académique 2014-2015
Master en droit

INTRODUCTION

L'idée de ce mémoire est née de la rencontre de deux événements distincts qui se sont produits en 2014. D'une part, était publié en français un ouvrage de David VAN REYBROUCK, essai virulent remettant en cause le système représentatif belge¹, et d'autre part, la sixième réforme de l'Etat était enfin mise en place et contenait notamment l'introduction de la consultation populaire au niveau régional.

L'ouvrage de David VAN REYBROUCK part d'un constat selon lequel notre système politique connaît actuellement une crise démocratique portant à la fois sur la légitimité et l'efficacité de celui-ci. La crise de légitimité² serait ainsi dévoilée par un taux d'abstention important³, un électorat instable et une désertion des partis politiques⁴. La crise d'efficacité⁵ quant à elle aurait comme symptômes la longueur des négociations gouvernementales, la remise en question permanente de l'action du gouvernement et l'impuissance globale de l'action publique face aux événements⁶. L'auteur estime que ces crises sont dues à un système politique défaillant⁷, à la source d'un populisme grandissant, d'une technocratie importante et d'un antiparlementarisme émergent⁸. Plus précisément encore, il croit que le problème réside en réalité dans la démocratie représentative élective telle que nous la connaissons aujourd'hui⁹. Il propose alors de renforcer la délibération et la participation des citoyens et se dit partisan de l'utilisation du tirage au sort comme manière de désigner les décideurs¹⁰. Cette

¹ D. VAN REYBROUCK, *Contre les élections*, Arles, Actes Sud, 2014.

² *Ibid.*, pp. 16 à 21.

³ R. MAGNI BERTON, *Démocraties libérales. Le pouvoir des citoyens dans les pays européens*, Paris, Economica, 2012, pp. 174 à 178.

⁴ K. NEWTON, « Rapport introductif : les causes de la diminution de l'intérêt pour les affaires publiques et la vie politique, d'une part, dans les anciennes démocraties de l'Europe occidentale et, d'autre part, dans les nouvelles démocraties de l'Europe centrale et orientale (déliquescence de la vie publique, absentéisme aux élections, multiplication des organes para-parlementaires, comportement des jeunes, etc.) », *Démocratie et déceptions : partis politiques, participation et non-participation aux institutions démocratiques en Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1994, p. 33 ; F. GASPARD, « Rapport introductif : la création, le fonctionnement et la structure des partis politiques (nécessité de multipartisme, besoin d'éthique, participation des femmes et des hommes, participation des jeunes, démocratie interne des partis, représentativité, financement, relations entre les membres du parlement et leurs circonscriptions, etc.), *Démocratie et déceptions : partis politiques, participation et non-participation aux institutions démocratiques en Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1994, pp. 184 à 192.

⁵ D. VAN REYBROUCK, *op. cit.*, pp. 21 à 28.

⁶ Dans le même sens, voy. : Y. SINTOMER, *Le pouvoir au peuple : jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 20.

⁷ *Ibid.*, p. 26.

⁸ D. VAN REYBROUCK, *op. cit.*, pp. 29 à 50.

⁹ *Ibid.*, pp. 50 à 73.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 123 à 173 ; au sujet du tirage au sort ou de la démocratie aléatoire, voy. notamment : Y. SINTOMER, *op. cit.*

solution est loin de faire l'unanimité¹¹ mais l'ouvrage a le mérite d'avoir remis en lumière le débat sur l'avenir de notre démocratie.

La « crise de la démocratie représentative »¹² est donc ce qui a sous-tendu l'ensemble des réflexions au sujet de la participation de la population au système politique, et particulièrement, dans le cadre constitutionnel, de la consultation populaire. Cette dernière a été conçue comme une réponse aux critiques dont fait l'objet le système belge actuel. Elle est assimilée à un mécanisme nouveau insufflant une dynamique dans le processus décisionnel régional et permettant par là-même de compléter la démocratie représentative.

La consultation populaire peut être définie comme un procédé qui ne se veut pas décisoire et qui consiste à « inviter le peuple ou la population à exprimer son avis sur une question que lui soumet une autorité publique »¹³. Classiquement, elle est distinguée du référendum qui est doté quant à lui d'un effet décisoire¹⁴. Un autre instrument est le plébiscite qui permet à l'autorité de faire approuver par la population une décision déjà prise, afin de lui apposer un sceau démocratique¹⁵. Même si elle est parfois qualifiée de mécanisme de « démocratie directe », nous l'envisageons plutôt comme un mécanisme de participation au sens strict. La démocratie directe est définie comme un « régime politique dans lequel le peuple exerce directement la souveraineté et peut ainsi diriger lui-même les affaires de l'Etat, sans recours à des représentants »¹⁶. En revanche, la participation est l'influence exercée librement par des acteurs particuliers sur le processus de décision de l'autorité, et ce d'une manière déterminée

¹¹ Voy. par exemple l'essai de réponse rédigé par F. Delpérée, au titre évocateur : F. DELPEREE, *Aux urnes, citoyens !*, Hamme-Mille, Les Claines, 2014.

¹² A ce sujet, voy. entre autres : R. BEN ACHOUR, J. GICQUEL et S. MILACIC (sous la direction de), *La démocratie représentative devant un défi historique*, Bruxelles, Bruylant, 2006 ; M.-A. COHENDET, « Une crise de la représentation politique ? », *Cités*, 2014, n°18, pp. 41 à 61, disponible sur www.cairn.info/revue-cites-2004-2-page-41.htm, consulté le 31 juillet 2015 ; L. DE WINTER et P. DUMONT, « La crise de la démocratie en Belgique et en Europe : diagnostics et remèdes », *La démocratie dans tous ses états. Systèmes politiques entre crise et renouveau*, sous la direction de C. Gobin et B. Rihoux, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 2000, pp. 101 à 108 ; D. MINEUR, *Archéologie de la représentation politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010 ; F. MIQUET-MARTY, « Les quatre crises de la représentation politique », *Esprit*, 2006, n°2 (février), pp. 79 à 89, disponible sur www.cairn.info/revue-esprit-2006-2-page-79.htm, consulté le 31 juillet 2015 ; J.G. SCHIELDS, « Political representation in France : a crisis of democracy ? », *Parliamentary Affairs*, 2006, n°59, pp. 118 à 137. Notons néanmoins que cette expression elle-même n'est exempte de défauts. Voy. : A.-E. BOURGAUX, *La démocratisation du gouvernement représentatif en Belgique : une promesse oubliée*, inédit. L'auteure estime que l'expression en cause assimile démocratie et représentation, en présentant *a priori* la participation comme seule issue. De plus, le terme de crise n'est pas neutre puisqu'il implique que « la situation est négative, que cette situation négative est exceptionnelle par rapport à une situation réputée normale, que cette situation normale est meilleure que cet état de crise et que pour en sortir, il est nécessaire d'en retourner à cette situation normale » (p. 71).

¹³ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », Avis du Comité Scientifique adjoint aux Commissions pour le renouveau politique, *Doc. Parl.*, Chambre, 2000 - 2001, n° 0797/2 ; *Doc. Parl.*, Sénat, 2000 - 2001, n° 2-416/2, p. 7.

¹⁴ *Ibid.* ; l'expression de référendum consultatif ou d'avis est aussi parfois utilisée. Voy. H. BROUCKAERT, « Het referendum, de volksraadpleging en het burgerinitiatief », *T.V.W.*, 2011, n°2, p. 157.

¹⁵ H. BROUCKAERT, *op. cit.*, p. 157.

¹⁶ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 4.

par cette autorité¹⁷. Dès lors, en ce que la consultation populaire n'a pas d'effet légalement contraignant à l'égard de l'autorité, elle doit plutôt être considérée comme un mécanisme de participation via lequel les représentants élus prennent connaissance de l'avis des représentés.

Le but visé par ce mémoire est double. Il s'agit d'une part de dresser un tableau du mécanisme de la consultation populaire tel qu'il existe en Belgique, et, d'autre part, d'analyser le dispositif mis en place par la sixième réforme de l'Etat en vue de savoir si ce dispositif pourra inciter à une plus grande participation des citoyens dans la gestion de la chose publique Belge. En conséquence, la première partie présentera un panorama historique de la question de la consultation populaire en Belgique, dont le but est de faire un état des lieux avant la Réforme. Ensuite, la deuxième partie décrira de manière complète les objectifs du Constituant, mis en perspective par rapport aux travaux théoriques portant sur la participation des citoyens. Enfin, la troisième et dernière partie de ce mémoire présentera le dispositif mis en place par le Constituant et en proposera une évaluation.

¹⁷ E. LANCKSWEERDT, *Handboek burgerparticipatie. Een juridische verkenning toegespitst op het lokale bestuursniveau, met verdere beschouwingen over de ontwikkelingsmogelijkheden van onze democratie*, Bruges, La Charte, 2009, p. 40.

PARTIE I. LE STATUT CONSTITUTIONNEL DE LA CONSULTATION POPULAIRE

La question de savoir s'il était nécessaire de modifier la Constitution pour y insérer la consultation populaire est une question ancienne qui a toujours suscité des débats. Ceux-ci ont été profondément influencés par un avis primordial rendu le 15 mai 1985 par l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat, avis qui fait référence en la matière¹⁸.

Dès lors, cette première partie s'articule en trois chapitres. Le premier examine très brièvement la période s'étalant entre la fondation de notre pays et l'avis en question. Le deuxième chapitre s'attarde sur l'argumentation du Conseil d'Etat et sur certaines critiques pouvant être soulevées à son encontre. Enfin, le troisième chapitre porte sur la période suivant cet avis, jusqu'à la sixième Réforme de l'Etat. On notera dès à présent que le but de cette partie n'est pas l'exhaustivité mais plutôt le dessin d'un panorama global.

Chapitre 1. De la fondation de la Belgique jusqu'à 1985

Les membres du Congrès National ayant rédigé la Constitution et donnant par là-même naissance à la Belgique étaient particulièrement effrayés de l'idée d'une quelconque « démocratie directe », eux qui défendaient ardemment un système représentatif libéral. Ils étaient loin de vouloir imiter la démocratie athénienne et étaient plutôt favorables à l'instauration de filtres permettant aux meilleurs de gouverner¹⁹. Néanmoins, des débats parlementaires ont déjà lieu en 1893²⁰ au sujet de la démocratisation et l'année 1921 voit un grand nombre de propositions instaurant des nouveaux mécanismes démocratiques, justifiées par la « conscience » de certains représentants leur dictant le devoir de consulter la population²¹. Néanmoins, les défenseurs de la démocratie représentative décidèrent que cette consultation populaire était, par elle-même, contraire au principe de la représentation²² et les diverses propositions furent refusées²³.

Plus récemment, durant les années 80, les pensées ont évolué et on a commencé à considérer qu'à tout le moins, la consultation populaire devrait être admise. En effet, depuis

¹⁸ Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière, avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Chambre, 1984 – 1985, n° 783/2.

¹⁹ Proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (A.-E. Bourgaux), *C.I.R.C.*, Parl. w., 2009 – 2010, n° 130, p. 5.

²⁰ Y. LEJEUNE et J. REGNIER, « Belgique », *Référendums*, sous la direction de F. Delpérée, Bruxelles, CRISP, 1985, p. 27.

²¹ Proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (A.-E. Bourgaux), *op. cit.*, p. 6.

²² *Ibid.*, p. 7.

²³ Y. LEJEUNE et J. REGNIER, *op. cit.*, p. 28.

l'instauration du suffrage universel et proportionnel, le système dans lequel nous évoluons n'est plus un système représentatif pur. Ces innovations ont amené un vent nouveau de démocratie et ont permis la remise en cause du paradigme qui, partant de la souveraineté de la volonté générale, posait que la fiction de la représentation permettait l'exclusion des citoyens hors des débats politiques²⁴. Cette vision n'était plus acceptable. Dès lors, et ce à plusieurs niveaux de pouvoir, plusieurs propositions visant à introduire soit le référendum, soit la consultation populaire ont vu le jour²⁵. C'est ici qu'intervient l'avis du Conseil d'Etat cité plus haut, que nous allons maintenant examiner plus en profondeur.

Chapitre 2. L'avis du Conseil d'Etat du 15 mai 1985²⁶

Cette opinion du Conseil d'Etat quant à la consultation populaire a pris une place fondamentale dans le débat à ce sujet. Il faut noter dès à présent le lien fait avec le référendum. Même si ces deux techniques d'implication du citoyen dans le processus de décision diffèrent par la force décisive ou pas de leur résultat, beaucoup de rapprochements sont à faire, car elles restent très semblables. Dès lors, le Conseil d'Etat a examiné dans le même avis la constitutionnalité du référendum et de la consultation. Ainsi, il d'abord déclaré l'inconstitutionnalité du référendum. Ensuite, via une petite manipulation juridique, il a aussi exclu la possibilité d'organiser des consultations populaires aux niveaux fédéral, communautaire et régional.

Quelle est cette « manipulation » ? En réalité, la section législation a considéré que, dans les faits, la consultation populaire dispose de la même force obligatoire que le référendum et que par là-même, les mêmes arguments en faveur de l'inconstitutionnalité s'appliquent. En effet, l'autorité demandant l'avis de la population serait politiquement et moralement liée par l'avis en question²⁷. Dans cette optique, le Conseil écrit : « Si le législateur, qui veut organiser une consultation des citoyens sur une question déterminée, sait que la réponse qui lui sera faite, s'imposera sûrement à lui ou qu'il soit en tout cas décidé à prendre une décision conforme au vœu de la majorité des électeurs, le caractère consultatif de ce recours aux citoyens est artificiel, voire purement fictif »²⁸.

²⁴ *Ibid.*, pp. 30 à 32.

²⁵ Pour un examen de ces propositions, voy. : *ibid.*, pp. 48 à 64.

²⁶ Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière, avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *op. cit.*

²⁷ J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *De Re Ferenda : een meta-juridische conflictanalyse van het referendum*, sous la direction de F. Fleerackers, Bruxelles, Larcier, 2001, p. 152.

²⁸ Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière, avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 17.

Nous pouvons alors examiner quels sont les arguments de fond qui expliquent l'opinion de la section législation. D'une manière assez schématique, on peut résumer ceux-ci en trois points distincts²⁹. D'abord, il ressort du texte de la Constitution et des travaux qui l'entourent que la volonté du Constituant était d'opter pour un régime parlementaire³⁰ puisque l'article 33 de la Constitution fait en réalité référence à la souveraineté nationale et non pas à la souveraineté populaire. Or, la souveraineté nationale justifie, à la différence de la souveraineté populaire, « l'institution d'un régime représentatif et exclut généralement le gouvernement direct par le peuple »³¹. Ensuite, le même article précise que les pouvoirs sont exercés de la manière établie par la Constitution³². En effet, le texte constitutionnel répartit lui-même les compétences souveraines³³ et il ne prévoit pas une quelconque intervention directe de la population en dehors des élections. Enfin, à cause de la structure particulière de l'Etat fédéral belge³⁴, la consultation populaire pourrait créer une agitation politique en exacerbant les tensions communautaires déjà existantes via des questions portant sur des sujets synonymes de discordes³⁵. Dès lors, les compromis, qui sont à la base de la stabilité de notre Etat, seraient plus difficiles à atteindre³⁶.

De manière plus anecdotique, le Conseil clarifie que l'expérience de la Question Royale de 1950 était tellement exceptionnelle qu'elle ne peut pas servir d'argument en faveur de la conformité de la consultation populaire avec la Constitution³⁷. L'ensemble de ces arguments permet finalement au Conseil d'écarter l'organisation de référendum et de consultation populaire sans révision préalable de la Constitution, et ce aux niveaux fédéral, régional et communautaire³⁸. En ce qui concerne ces derniers niveaux, le Conseil d'Etat ne le précise pas, mais même en cas de compatibilité du mécanisme de la consultation populaire avec la

²⁹ P. POPELIER, « Hoe democratisch zijn het referendum en de volksraadpleging ? », *T.V.W.*, 2011, n°8, p. 344.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière, avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 8.

³² P. POPELIER, *op. cit.*, p. 344.

³³ Notamment via les articles 36, 37 et 195.

³⁴ P. POPELIER, *op. cit.*, pp. 344 et 345.

³⁵ Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière, avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 18.

³⁶ F. DELPEREE, « Débat », *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative : travaux des XIIes Journées d'études juridiques Jean Dabin*, sous la direction de F. Delpérée, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 211 et 212.

³⁷ J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, p. 154.

³⁸ Le Conseil d'Etat est bref quant aux entités fédérées et se contente de rappeler que si les Parlements étaient liés par une décision populaire, cela serait contraire à la Constitution et aux lois spéciales. Le principe d'autonomie empêche aussi le législateur fédéral d'autoriser aux entités fédérées d'organiser une consultation sur une de leurs compétences, voy. : proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière, avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 19.

Constitution, les règles de répartition des compétence entre Etat fédéral et entités fédérées semblent s'opposer d'elles-mêmes à l'organisation d'une telle consultation³⁹.

Si le raisonnement de la section législation est soutenu à l'unanimité par la doctrine en ce qui concerne le référendum⁴⁰, il fait l'objet d'un peu plus de critiques lorsqu'il s'agit de la consultation populaire⁴¹. Ainsi, chaque étape du raisonnement du Conseil peut être contesté. D'abord, l'équivalence entre la consultation et le référendum n'est pas si évidente. D'une part, il est tout à fait logique que les citoyens, via la consultation, établissent une pression sur les décideurs, cela fait partie des droits associés à la citoyenneté dans une démocratie plurale que de pouvoir influencer les décisions qui affectent les titulaires de celle-ci⁴².

De plus, par rapport à notre système représentatif, il peut être considéré qu'il y a eu une transition entre un système parlementaire pur à une démocratie plurale au sein de laquelle le peuple concret dispose de droits individuels et de libertés. Dès lors, il est possible et nécessaire pour les représentants du peuple de se doter de moyens afin d'obtenir un « feedback » des représentés⁴³. Ainsi, le mandat représentatif, dans une vision démocratisée, impliquerait implicitement une compétence d'écoute et de consultation des électeurs⁴⁴. Il semble en tout cas admis qu'une combinaison entre démocratie représentative et participation

³⁹ Proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (A.-E. Bourgaux), *op. cit.*, pp. 8 et 9.

⁴⁰ De manière non-exhaustive, nous pouvons citer : Y. LEJEUNE et J. REGNIER, « L'introduction du référendum en droit belge », *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative : travaux des XIIes Journées d'études juridiques Jean Dabin*, sous la direction de F. Delpérée, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 173 à 176 ; J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, pp. 150 et 151 ; Proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (H. Dumont), *C.I.R.C.*, Parl. w., 2009 – 2010, n° 113, p. 11 ; « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p.13. Seul J. De Meyer défendait la possibilité d'organiser un référendum sans révision préalable : J. DE MEYER, « Débat », *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative : travaux des XIIes Journées d'études juridiques Jean Dabin*, sous la direction de F. Delpérée, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 200 et J. DE MEYER, « A propos du référendum », *J.T.*, 1982, p. 218.

⁴¹ Par exemple, P. Popelier défend l'idée que le raisonnement du Conseil n'est pas applicable à une consultation portant sur une politique générale : par rapport à la répartition des compétences, la consultation se réduirait alors à une manière comme une autre de faire des recherches en vue de préparer une initiative parlementaire. D'autre part, en ce qu'elle ne porterait pas sur une question précise et formelle, une certaine liberté d'action serait accordée aux décideurs : P. POPELIER, *op. cit.*, pp. 345 à 350. Dans le même sens, voy. l'opinion minoritaire de deux experts dans « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 19. *Contra* : J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, p. 161 : selon J. Velaers, cette distinction ne tient pas car pour qu'une question générale n'affecte pas la compétence décisionnaire des élus, il faudrait que la question soit très vague ou très rhétorique, ce qui priverait la consultation de toute utilité.

⁴² P. POPELIER, *op. cit.*, p. 349.

⁴³ P. POPELIER, *op. cit.*, pp. 345 à 348.

⁴⁴ Proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (A.-E. Bourgaux), *op. cit.*, p. 8.

accrue, voire même démocratie directe, est possible⁴⁵ même si cela n'est pas nécessairement aisé⁴⁶.

Enfin, quant à la structure de l'Etat fédéral belge, on a pu défendre l'idée qu'une simple consultation ne devrait pas causer tant de soucis, c'est au moment de la mise en place que les problèmes se poseront et là, la discussion et l'argumentation seront évidemment possibles. De plus, le clivage communautaire ne se poserait réellement qu'au niveau fédéral et de la Région Bruxelloise⁴⁷.

Ainsi, l'exclusion de la consultation populaire de notre système constitutionnel n'était pas si évidente. Néanmoins, le Conseil d'Etat a toujours maintenu sa 'légisprudence' en ce sens⁴⁸ et la doctrine majoritaire tendait à défendre cet avis elle-aussi⁴⁹. Dès lors, l'avis général était qu'un « changement aussi important nécessite un fondement constitutionnel »⁵⁰. En conséquence, aucune proposition de loi ou de décret n'a jamais atteint la fin du processus législatif⁵¹ et une tentative de révision de la Constitution a eu lieu dès 1998⁵², ce qui indique

⁴⁵ P. POPELIER, *op. cit.*, p. 348 ; F. SCHRAM, « Juridische benadering van participatie », *Participatie : what's in a name ? Een multidisciplinaire kijk op maatschappelijke participatie*, sous la direction de J. Van Damme e.a., Bruges, Vanden Broele, 2012, p. 44 ; dans le même sens même si H. Dumont n'est pas un partisan de la possibilité d'organiser une consultation sans révision : Proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (H. Dumont), *op. cit.*, p. 12.

⁴⁶ Ainsi, H. Dumont et F. Tulkens, s'inspirant des travaux de M. Gauchet, écrivent que la question de l'articulation entre la démocratie participative et la démocratie représentative « demeure mal résolue à ce jour », voy. : H. DUMONT et F. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », *La responsabilité, face cachée des droits de l'Homme*, sous la direction de H. Dumont, F. Ost et S. Van Drooghenbroek, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 246 et 247 ; J. Velaers considère quant à lui que la proposition selon laquelle la démocratie représentative est enrichie par la démocratie directe n'est pas si évidente qu'il n'y paraît, les mécanismes de démocratie directe ont en effet un impact sur la culture politique de la représentativité. Voy. J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, pp. 191 à 196.

⁴⁷ P. POPELIER, *op. cit.*, p. 349.

⁴⁸ J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, p. 153.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 162 et 163 ; Proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (D. Renders), *C.I.R.C.*, Parl. w., 2009 – 2010, n° 130, p. 10 ; Proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (H. Dumont), *op. cit.*, p. 13 ; c'était aussi la position défendue par la majorité des experts dans le cadre de l'avis « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 15 à 18. Dans ce même avis, voy. pour plus de références la note (19) en p. 16. *Contra* : A.-E. BOURGAUX, *op. cit.*, pp. 579 à 588. Sur base du principe d'égalité, l'auteur plaide pour plus de flexibilité. La constitutionnalité de ces mécanismes devrait donc être jugée selon la marge de manœuvre dont disposeraient encore les représentants élus. Voy. aussi : Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 453.

⁵⁰ Proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (F. Tulkens), *C.I.R.C.*, Parl. w., 2009 – 2010, n° 113, p. 16.

⁵¹ Par exemple : Proposition de loi visant à instituer la consultation populaire au niveau fédéral, *Doc. Parl.*, Sénat, 1999 – 2000, n° 2-534/1 ; proposition d'ordonnance instituant la consultation populaire au niveau régional, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 1997 – 1998, n° A-228/1 ; proposition de décret visant à instituer une consultation populaire au niveau régional, *Doc.*, Parl. w., 2004 – 2005, n°73/1 ; proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, *Doc.*, Parl. w., SE 2009, n°33/1.

⁵² Proposition de révision du titre III de la Constitution par l'insertion d'un article 39bis, *Doc. parl.*, Chambre, 1996 – 1997, n°1176/1.

que la Chambre elle-même considère qu'une révision est nécessaire⁵³. Il faut tout de fois noter que si le Conseil d'Etat a exclu toute organisation de consultation populaire au niveau fédéral, communautaire, et régional, la situation aux niveaux communal et provincial n'est pas totalement semblable et a donné lieu à des développements assez intéressants, qui ont fortement inspiré le Constituant par la suite. Dès lors, le prochain chapitre portera sur la consultation populaire aux niveaux communal et provincial.

Chapitre 3. La consultation populaire aux niveaux communal et provincial

La section législation du Conseil d'Etat fait dans son avis une distinction entre le niveau local et les autres niveaux. Il faudrait donc distinguer l'expression directe de l'avis du peuple souverain, qui n'est pas permise via un référendum ou une consultation et l'expression de l'avis d'une partie seulement de ce même peuple⁵⁴. Il serait alors envisageable qu'un conseil communal veuille s'informer des préoccupations des habitants de la commune, à la condition que ce processus ne permette pas à ceux-ci de trancher une question de politique communale, c'est-à-dire de trancher ce qui serait opportun ou pas du point de vue de l'intérêt communal, la défense de cet intérêt reposant dans les mains du Conseil⁵⁵. En d'autres termes, dans certains cas, il n'y aurait pas de contrainte « de fait » exercée par l'avis de la population sur le Conseil communal. Enfin, le Conseil d'Etat s'appuie sur une pratique déjà existante en vertu de laquelle certaines communes ne se sont pas privées d'organiser des consultations⁵⁶.

Cette analyse n'est pas exempte de critiques. La distinction entre expression du peuple souverain et d'une partie de ce peuple seulement semble assez vague. Le seul critère qui devrait réellement être pris en compte est l'atteinte faite aux compétences de l'autorité et il n'y a aucune indication selon laquelle cette atteinte serait moindre dans le cadre communal⁵⁷, dès lors, le caractère contraignant serait, dans les faits, toujours présent⁵⁸. La pratique

⁵³ Proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Parl. w., SE 2009, n°33/2 ; dans le même sens, voy. : proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (H. Dumont), *op. cit.*, p. 15.

⁵⁴ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, pp. 16 et 17.

⁵⁵ Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière, avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *op. cit.*, pp. 20 et 21.

⁵⁶ Pour un aperçu des consultations organisées hors-cadre, voy. : Y. LEJEUNE et J. REGNIER, « Belgique », *op. cit.*, pp. 44 à 46.

⁵⁷ J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, p. 157.

⁵⁸ M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *La mise en oeuvre de la décentralisation. Etude comparée France, Belgique, Canada*, sous la direction de G. Guiheux, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2006, p. 199.

existante ne peut pas non plus justifier à elle seule l'interprétation d'une règle dans tel ou tel sens : « niet alles wat is, kan ook »⁵⁹.

Nonobstant ces critiques, le raisonnement du Conseil d'Etat a permis l'apparition de la consultation populaire communale et provinciale dans le système belge⁶⁰, d'abord au niveau législatif et puis au niveau constitutionnel. Le cadre législatif est apparu en 1995 via une loi⁶¹ relative à la consultation populaire communale. Ensuite, le 12 mars 1999, le Constituant a décidé d'ajouter à l'article 41 un cinquième alinéa permettant de consolider la conformité de la loi par rapport à la Constitution⁶². Toujours en 1999, le législateur a adopté un nouveau texte⁶³ modifiant le dispositif de 1995. Afin de confirmer explicitement la régionalisation de cette matière, qui avait eu lieu de manière chaotique auparavant, l'article 41, al. 5 fut également modifié le 26 mars 2005⁶⁴. Dès lors, chaque Région est compétente pour adopter un cadre législatif concernant les consultations communales. Les deux Régions wallonne et flamande ont adopté des législations spécifiques⁶⁵ tandis que la Région bruxelloise a décidé de s'en dispenser et applique la Nouvelle loi communale du 24 juin 1988 (*M.B.*, 3 septembre 1988), dans ses articles 318 à 329. Que retenir de l'ensemble de ces règles ?

Quant à l'objet de la consultation, il peut porter sur toutes les matières relevant de la compétence du Conseil communal⁶⁶, à l'exclusion donc des compétences du Collège⁶⁷. D'autres matières ont été exclues explicitement par la loi : notamment, les questions de

⁵⁹ J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, p. 157.

⁶⁰ Pour une description détaillée du dispositif tel qu'il existe aujourd'hui, voy. : M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, pp. 195 à 223 ; E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie (...)*, *op. cit.*, pp. 197 à 204.

⁶¹ Loi du 10 avril 1995 complétant la Nouvelle loi communale par des dispositions relatives à la consultation populaire communale, *M.B.*, 21 avril 1995. Sur ce dispositif, voy. : F. DELPEREE, « La consultation communale », *Droit communal*, 1995, pp. 287 à 299 ; F. TULKENS, « La consultation populaire communale. Commentaires et réflexions sur la loi du 10 avril 1995 », *J.T.*, 1995, pp. 729 à 733 ; J.-M. LEBOUTTE, « La consultation populaire communale », *Mouv. comm.*, 1995, n°5, pp. 271 à 273.

⁶² M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, p. 199.

⁶³ Loi du 13 mai 1999 modifiant les articles 318 à 323 de la Nouvelle loi communale relatifs à la consultation populaire communale, *M.B.*, 1 juillet 1999. Sur ces modifications, voy. : G. GENERET, « La loi du 13 mai 1999 modifiant les articles 318 à 323 de la Nouvelle loi communale, relatifs à la consultation populaire communale », *Mouv. comm.*, 1999, n°10, pp. 480 et 481.

⁶⁴ M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, pp. 199 à 201.

⁶⁵ Voy. en ce qui concerne la consultation communale : pour la Région wallonne, les art. L1141-1 à L1141-12 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *M.B.*, 23 février 2004 ; pour la Région flamande, les art. 205 à 220 du décret communal du 15 juillet 2005, *M.B.*, 31 août 2005. En ce qui concerne la consultation provinciale, voy. : pour la Région wallonne, les art. 115 à 126 du décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *M.B.*, 30 mars 2004 ; pour la Région flamande, les art. 198 à 214 du décret provincial du 9 décembre 2005, *M.B.*, 29 décembre 2005.

⁶⁶ Par exemple : un problème de stationnement, l'installation d'une fontaine, ... Pour d'autres cas, voy. : M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, p. 203 et F. TULKENS, *op. cit.*, p. 730.

⁶⁷ M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, p. 203.

personne (par exemple, la nomination d'un fonctionnaire) et les questions relatives aux comptes, au budget, aux taxes et aux rétributions communales⁶⁸.

Il existe aussi des règles quant à l'initiative de la consultation. Evidemment, le Conseil communal peut prendre cette décision par lui-même. Mais depuis 1999, le législateur a voulu rendre obligatoire l'organisation d'une consultation lorsqu'elle est demandée par un nombre suffisant d'habitants de la commune. Les seuils fixés sont les suivants⁶⁹ : 20% des habitants dans les communes de moins de 15.000 habitants ; 3000 habitants dans les communes de plus de 15.000 habitants mais de moins de 30.000 habitants et 10% des habitants dans les communes d'au moins 30.000 habitants.

Le vote lors de la consultation populaire est plus large que le vote lors des élections. En effet, il est ouvert à tous les habitants de la commune, en ce compris les étrangers, suite à de vives critiques⁷⁰ sur la disposition limitant le vote aux Belges. Il est possible pour tout habitant dépassant l'âge de 16 ans⁷¹. Le vote est facultatif, personnel et secret⁷². Il se déroule nécessairement le dimanche entre 8 heures et 13 heures⁷³. Des limites ont aussi été fixées en ce qui concerne le moment de la consultation, afin d'éviter la proximité avec des élections, et quant à la fréquence, en vue de ne pas provoquer un surplus de demandes⁷⁴.

La prise en compte des résultats, même s'ils sont non-contraignants, n'est possible que si certains seuils de participation sont atteints. Ces seuils ont connu des évolutions⁷⁵ pour être maintenant fixés comme suit⁷⁶ : 20% des habitants dans les communes de moins de 15.000 habitants ; 3000 habitants dans les communes de plus de 15.000 habitants et de moins de 30.000 habitants et 10% des habitants dans les communes de plus de 30.000 habitants. On notera que l'article L1141-5, §6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation a modifié ces seuils en ce qui concerne la Région wallonne. Ainsi, un seuil unique, quelle que soit la taille de la commune, a été fixé à 10% des habitants⁷⁷.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 204.

⁶⁹ G. GENERET, *op. cit.*, p. 480 ; On remarquera l'originalité de ces seuils puisque, alors que deux d'entre eux sont exprimés en pourcentage, le troisième est un nombre absolu (M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, p. 208).

⁷⁰ M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, p. 214 et F. TULKENS, *op. cit.*, p. 731.

⁷¹ M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, p. 214.

⁷² *Ibid.*, pp. 214 et 215.

⁷³ *Ibid.*, p. 216.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 208 et 209.

⁷⁵ G. GEUDENS, « Het gemeentelijk referendum en volksinitiatief in België en Nederland. Een rechtsvergelijkende benadering », *T.B.P.*, 2000, n°8, p. 626.

⁷⁶ M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, p. 218.

⁷⁷ D. RENDERS et L. VANSNICK, « Vers un renforcement du contrôle institutionnel et de la participation citoyenne », *Droit communal*, 2007, p. 92.

On pouvait le présumer et nous le verrons plus tard, ces règles s'appliquant au niveau local ont fortement inspiré le Constituant, le législateur spécial et même le législateur régional au moment de l'élaboration des règles concernant la consultation régionale. Dès lors, il sera important, au moment de l'évaluation du nouveau dispositif (voy. *Infra*, partie 3, ch. 2) de prendre en compte les diverses critiques qui ont pu être soulevées mais aussi les arguments en faveur des textes.

Depuis l'avis du Conseil d'Etat et la mise en place d'une législation concernant la consultation communale, les représentants élus ont poursuivi leur réflexion au sein des diverses assemblées. Au niveau fédéral, l'accord gouvernemental du 7 juillet 1999 invitait le Parlement à créer une Commission pour le renouveau politique, invitation suivie par la Chambre et par le Sénat. Ces deux commissions ont décidé de siéger ensemble et ont ainsi entamé leurs travaux principalement sur la démocratie directe et la démocratie représentative⁷⁸. C'est dans ce cadre que fut rendu un avis⁷⁹ par un comité scientifique adjoint, cet avis aborde un grand nombre de problématiques liées à la participation des citoyens et particulièrement aux institutions du référendum et de la consultation populaire. Au niveau régional, des auditions furent aussi organisées afin d'évaluer la possibilité et l'opportunité de mettre en place une consultation populaire au niveau régional, et ce sans révision préalable de la Constitution⁸⁰.

Après l'examen de l'ensemble de ces développements historiques, il est maintenant opportun de se pencher sur ce qui a poussé le Constituant et le législateur régional wallon à s'intéresser de près à la consultation populaire régionale afin de finalement l'intégrer dans le système institutionnel belge.

⁷⁸ Le renouveau politique, rapport fait au nom des commissions (Sénat et Chambre) du renouveau politique, *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, n°2-491/1, *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n°50-0793/1, p. 3.

⁷⁹ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*

⁸⁰ Proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, *C.I.R.C.*, Parl. w., 2009 – 2010, n° 113 ; proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, *C.I.R.C.*, Parl. w., 2009 – 2010, n° 130.

PARTIE 2. LES OBJECTIFS DU CONSTITUANT ET LEURS FONDEMENTS

Dans cette partie, nous revenons plus en détail sur les objectifs qui étaient poursuivis par le Constituant et les élus de manière générale lorsqu'ils élaborèrent le dispositif de la consultation populaire au niveau régional (1^{er} chapitre). Ensuite, nous examinerons les fondements théoriques élaborés par la doctrine en matière de démocratie représentative et participative (2^{ème} chapitre). Enfin, nous reviendrons sur les résultats concrets de l'expérience communale afin d'en souligner les défaillances et les bonnes idées (3^{ème} chapitre).

Chapitre 1. Les travaux parlementaires

Lorsqu'on se penche sur les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle, il faut avouer qu'on ne trouve pas trace de grands débats sur les avantages et les désavantages de la consultation populaire, voire même d'une participation accrue du citoyen⁸¹. Néanmoins, certaines interventions laissent percevoir les intentions des élus. Ainsi, il y a une volonté de faire face à la défiance que porte la population dans sa globalité par rapport au système représentatif en y insérant des dispositifs de démocratie directe⁸². Les élus constatent que les critiques de la part de l'opinion publique sont nombreuses et qu'elles justifient la recherche d'autres formules⁸³, qui auraient comme avantage de laisser une marge aux solutions venant de la base et de permettre à certains projets d'aboutir⁸⁴. Le citoyen serait aussi sensibilisé en intervenant avant la prise d'une décision politique⁸⁵. Dans le même temps, les hommes et femmes politiques semblent être animés par la volonté de combler le fossé s'étant creusé entre les citoyens et la politique⁸⁶.

L'espoir porté par les élus n'est pas d'attaquer ou de mettre fin au système représentatif mais plutôt de l'améliorer, de le renforcer⁸⁷. Dans cette optique, le Sénateur Chéron « estime que la démocratie est caractérisée par deux branches, à savoir celle de la représentation, incarnée par

⁸¹ J. VELAERS, « De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof, de constitutieve autonomie van gemeenschappen en gewesten en de (niet-)samenvallende Europese, federale en deelstatelijke verkiezingen », *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, sous la direction de J. Velaers e.a, Anvers, Intersentia, 2014, p. 245.

⁸² Projet d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution, discussion générale, *C.R.I.*, Chambre, 2013 – 2014, 27 novembre 2013, n° 53-170, p. 56.

⁸³ Projet de texte portant insertion d'un article 39bis dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 2013 – 2014, n° 5-2372/3, p. 8.

⁸⁴ Projet d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution, discussion générale, *C.R.I.*, Chambre, 2013 – 2014, 27 novembre 2013, n° 53-170, p. 57.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 60.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 57 ; Le nouveau politique, rapport fait au nom des commissions (Sénat et Chambre) du nouveau politique, *op. cit.*, pp. 9 et 11.

⁸⁷ Projet d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution, discussion générale, *C.R.I.*, Chambre, 2013 – 2014, 27 novembre 2013, n° 53-170, p. 56.

le Parlement et celle de la participation, incarnée par la consultation directe de la population »⁸⁸.

Tout cela ne se fait pas sans réticences⁸⁹ de la part de certains représentants, qui craignent surtout les effets négatifs d'une intervention du peuple. Selon eux, le recours à la population aggraverait les clivages et rendrait dès lors les problèmes plus difficiles à résoudre. La vision de ces élus est que c'est à eux de prendre les décisions, après une mise en balance des divers intérêts en jeu. D'autres, même s'ils sont favorables à la consultation, craignent la démagogie à laquelle le peuple serait potentiellement sensible⁹⁰. A cela s'ajoute la peur d'une manipulation de l'instrument par l'opposition qui utiliserait la consultation pour contrer les décisions du gouvernement⁹¹ ou bien le soucis de préserver la gouvernance, qui parfois impose de prendre des décisions impopulaires qui doivent être assumées par les responsables politiques⁹².

Les arguments développés ci-dessus restent assez vagues, il faut l'admettre. Dès lors, il est intéressant de se pencher sur les travaux menés par le Parlement wallon sur le sujet. Dans les développements d'une proposition de décret spécial⁹³, les députés écologistes expriment leur pensée de manière assez poussée. La démocratie y est définie comme un régime politique qui permet à toutes et à tous, de manière égale, de décider de l'avenir commun en arbitrant des projets. La légitimité de l'Etat moderne repose donc sur la participation des citoyens, participation qui se concrétise en particulier via le suffrage universel⁹⁴. Cependant, ce beau projet reste incomplet. Certaines couches sociales ne bénéficient pas du plein exercice de leurs droits et le vote semble insuffisant face à la complexité et à la mondialisation des enjeux. Ces insuffisances causent un décrochage dont les symptômes sont l'abstention aux élections et le vote pour les partis liberticides⁹⁵.

Dès lors, la participation est vue comme une reconquête du système par les citoyens. Elle est aussi perçue comme une ouverture de l'espace public à l'ensemble de la société civile. Cette

⁸⁸ Projet de texte portant insertion d'un article 39bis dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 2013 – 2014, n° 5-2372/3, p. 12 ; Proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2013 – 2014, n° 53-2966/3, p. 5.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 7.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁹¹ Proposition de décret spécial instituant la consultation populaire régionale, Commission des affaires générales, de la simplification administrative, des fonds européens et des relations internationales, discussion générale, *C.I.R.C.*, parl. w., 2013 – 2014, n°120, p. 19.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Proposition de décret spécial instaurant la consultation populaire régionale, *Doc.*, Parl. w., 2013 – 2014, n°1009/1.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁹⁵ *Ibid.*

extension permet de renforcer la légitimité de la décision politique et cette légitimité accrue exerce un effet positif sur la qualité et l'efficacité de cette même décision⁹⁶. Bref, tout le monde sort gagnant d'une participation accrue des citoyens à la vie politique. La consultation populaire en particulier incite les citoyens à s'informer spécialement sur une problématique afin d'alimenter un dialogue riche entre élus et représentés, afin de les rapprocher⁹⁷, le pouvoir de décision restant dans les mains des premiers⁹⁸. Il peut être assumé que pour construire l'ensemble de ces arguments, les élus se reposent sur une base théorique élaborée par une doctrine riche sur le sujet de la participation, ce sera le deuxième chapitre de cette partie.

Chapitre 2. La doctrine

Comme il en ressort des travaux parlementaires, l'instauration de la consultation populaire repose sur l'idée d'une participation accrue des citoyens. La participation citoyenne et plus globalement ce que l'on a appelé la « démocratie participative » a fait l'objet de nombreux travaux. Nous ne visons pas ici l'exhaustivité en la matière mais plutôt à revenir aux fondements théoriques de la volonté de participation. Nous examinerons donc les arguments en faveur de plus participation, mais aussi certains risques et dangers.

Nous devons aussi clarifier que dans la plupart des cas, les arguments soulevés visent la participation dans son ensemble. Parfois, il s'agira d'arguments plus spécifiques portant sur les techniques référendaires au sens large, c'est-à-dire en incluant la consultation populaire non contraignante.

Enfin, nous renvoyons à notre analyse de l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne les différents travaux portant sur les arguments échangés autour de la consultation populaire et du référendum en Belgique (voy. *supra*, partie 1, ch. 2). Certaines critiques ou remarques très spécifiques seront aussi abordées plus tard, lors de l'évaluation proprement dite du système mis en place par le Constituant. Après ces quelques remarques méthodologiques, penchons-nous sur les travaux portant sur la démocratie participative.

⁹⁶ *Ibid.*, p.3.

⁹⁷ Proposition de décret spécial instituant la consultation populaire régionale, Commission des affaires générales, de la simplification administrative, des fonds européens et des relations internationales, discussion générale, C.I.R.C., parl. w., 2013 – 2014, n°120, p. 16.

⁹⁸ Proposition de décret spécial instaurant la consultation populaire régionale, *Doc.*, Parl. w., 2013 – 2014, n°1009/1, p. 3.

Tout d'abord, une précision s'impose quant à ce qu'on entend par démocratie participative. En réalité, « il n'y a de démocratie que participative »⁹⁹ puisque une démocratie est définie comme étant le gouvernement du peuple par le peuple. Cela suppose qu'un citoyen exerce ce pouvoir, soit directement, soit indirectement via l'élection d'un représentant¹⁰⁰. En d'autres termes, dans un Etat démocratique, il est indispensable que les personnes soumises aux décisions d'une autorité soient impliquées, directement ou indirectement, dans la création de ces autorités¹⁰¹. De même, une décision ne sera démocratique que si chacun a pu s'impliquer dans la décision en ayant eu la possibilité de participer, directement ou indirectement, à la délibération donnant naissance à la décision finale¹⁰².

Dès lors, il est difficile d'envisager une démocratie sans participation¹⁰³ et parler de démocratie participative semble induire que la démocratie représentative n'est pas participative et dans le même temps que la démocratie participative est participative à coup sûr¹⁰⁴. En conséquence, il faut admettre que l'objectif à suivre n'est pas l'instauration de la démocratie participative en tant que telle mais plutôt une augmentation de la participation au sein de notre système démocratique.

D'un point de vue historique, les conceptions de démocratie et de représentation ont connu une évolution qu'il est bon de rappeler. Le point de départ est la démocratie athénienne au sein de laquelle il fut considéré pour la première fois, de manière très explicite, que le pouvoir résidait dans les mains des individus¹⁰⁵. Cette manière de voir les choses fut aussi défendue par Rousseau qui ne laissait aucune place, dans son système idéal, à la représentation politique : les citoyens eux-mêmes doivent se réunir et prendre les décisions nécessaires¹⁰⁶. On notera toutefois qu'il a tempéré cette vision en admettant l'existence de représentants rendue nécessaire par des contraintes de taille, mais en posant tout de même des limites claires à la représentation telles que des élections fréquentes et un mandat impératif¹⁰⁷. Ainsi,

⁹⁹ M. CREPON et B. STIEGLER, *De la démocratie participative : fondements et limites*, Paris, Mille et une nuits, 2007, p. 15.

¹⁰⁰ X. MOLENAT, « La démocratie participative en questions », *La démocratie. Histories, théories, pratiques*, coordonné par J.-V. Holeindre et B. Richard, Auxerre, Editions Sciences Humaines, 2010, p. 103.

¹⁰¹ P. POPELIER, *op. cit.*, p. 350.

¹⁰² *Ibid.*, pp. 351 et 352.

¹⁰³ A.-E. BOURGAUX, *op. cit.*, p. 91.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 94. Ces deux postulats sont ensuite chacun remis en cause par l'auteure qui démontre alors que cette expression éclipse les dénis participatifs de la démocratie participative et nie la participation des citoyens dans le cadre de la démocratie représentative. Voy. les pp. 94 à 105.

¹⁰⁵ R. GEENENS et R. TINNEVELT, « Het politiek-filosofische debat over participatie en representatie : van de historische bronnen naar het supranationale domein », *Participatie : what's in a name ? Een multidisciplinaire kijk op maatschappelijke participatie*, sous la direction de J. Van Damme e.a., Bruges, Vanden Broele, 2012, p. 118.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 119.

¹⁰⁷ Y. PAPADOPOULOS, *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998, p. 86.

les auteurs classiques distinguaient clairement voire opposaient le concept de démocratie et celui de représentation¹⁰⁸.

Lors de la Révolution américaine, les pères fondateurs tels que Jefferson et Madison ont débattu au sujet de la forme que devait revêtir le gouvernement du nouvel Etat. De son côté, Madison défendit l'idée que le gouvernement devait être représentatif sous prétexte que les élus étaient plus à même de discerner l'intérêt collectif que les citoyens¹⁰⁹ et que de trop fréquents appels au peuple nuiraient à l'autorité du gouvernement. Il se méfiait des comportements populaires qui seraient propices à l'instauration d'une tyrannie irrationnelle imposée par une plèbe guidée aveuglément par ses émotions¹¹⁰. La Révolution française fut l'occasion d'importer en Europe ces débats politiques. Une fois de plus, les révolutionnaires étaient favorables à la représentation¹¹¹ et la démocratie, assimilée à la démocratie athénienne, est vue comme utopique et est même négativement connotée¹¹². Le gouvernement représentatif (ou la République) lui est clairement préféré, ce qui explique par exemple l'interdiction du mandat impératif¹¹³. Néanmoins, même à cette époque, la démocratie directe n'est pas morte ce qui va permettre l'organisation de quelques référendums¹¹⁴.

Donc, pour résumer, les origines de nos régimes modernes sont marquées par une opposition entre démocratie et représentation, et plus encore, la représentation est ardemment défendue afin d'éviter l'instauration d'un régime démocratique¹¹⁵. Mais alors, comment en est-on arrivé à l'idée que nos régimes sont à la fois représentatifs et démocratiques ? Suite aux travaux de Tocqueville, le terme démocratie commence à désigner un « régime politique dans lequel le vote s'universalise »¹¹⁶. C'est l'avènement du suffrage universel qui va permettre la fusion des deux concepts¹¹⁷. Représentation et démocratie se sont donc en réalité construites en opposition pour finir par être, par un abus de langage, associée dans le terme de « démocratie représentative »¹¹⁸.

C'est sous l'influence historique de la représentation que la théorie classique ou orthodoxe de la démocratie s'est construite. Selon cette vision classique, une définition moderne et réaliste

¹⁰⁸ A.-E. BOURGAUX, *op. cit.*, p. 79 et 80.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 83 ; Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 94.

¹¹⁰ A.-E. BOURGAUX, *op. cit.*, p. 81 à 83 ; R. GEENENS et R. TINNEVELT, *op. cit.*, p. 122 ; Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, pp. 97 et 98.

¹¹¹ Par exemple, Sieyès : Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 102 ; A.-E. BOURGAUX, *op. cit.*, pp. 83 à 85.

¹¹² Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 101.

¹¹³ *Ibid.*, pp. 104 et 105.

¹¹⁴ *Ibid.*, pp. 105 à 107.

¹¹⁵ A.-E. BOURGAUX, *op. cit.*, p. 86.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 89.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 90.

de la méthode démocratique repose sur des fonctionnements institutionnels qui permettent aux représentants de prendre des décisions politiques en acquérant le pouvoir au moyen d'une lutte concurrentielle dont l'objet est le vote de l'ensemble des individus¹¹⁹. Dans le cadre de cette théorie, une participation importante n'est requise que de la part d'un petit groupe d'individus, et l'apathie et le désintérêt de la majorité des citoyens joue un rôle important dans le maintien de la stabilité de ce système¹²⁰. Cette apathie s'expliquerait par le fait que le citoyen moderne a d'autres préoccupations et contraintes, comme son épanouissement personnel¹²¹, qui le détournent de la vie publique.

Cette vision repose aussi sur les dangers hypothétiques induits par la participation du citoyen et ordinaire. Les classes sociales les plus défavorisées sont celles dont les théoriciens classiques se méfient le plus : leurs membres sont les moins actifs politiquement et c'est parmi eux qu'on trouve le plus souvent des personnalités autoritaires. Si ces citoyens en particulier sont impliqués, le consensus pourrait être plus difficile à trouver, ce qui mènerait la société au chaos¹²².

Cette vision classique est critiquée¹²³ et une autre théorie défend plus de participation. Plus précisément, les critiques défendent l'idée que la participation maximale par l'ensemble des citoyens doit être centrale dans un système démocratique¹²⁴. Les défenseurs de la participation ne se contentent pas de remettre la représentation en question et de pointer son insuffisance¹²⁵ mais ils sont mus par leur propre système idéal, dans lequel les citoyens disposent d'une véritable capacité de gouverner¹²⁶. Divers arguments plus précis ont été mis en avant. Quelques-uns sont examinés ci-après.

Tout d'abord, et c'est fondamental, l'accroissement de la participation aurait comme effet bénéfique de renforcer la volonté des individus de s'informer sur les sujets politiques¹²⁷. Les mécanismes participatifs inciteraient les citoyens à améliorer la qualité des informations dont

¹¹⁹ C. PATEMAN, *Participation and democratic theory*, Cambridge, University Press, 1970, p. 4.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 7.

¹²¹ Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 116 à 120.

¹²² C. PATEMAN, p. 10.

¹²³ Par exemple, voy. M. CREPON et B. STIEGLER, *op. cit.*, particulièrement les pp. 42 et 43. Les auteurs défendent l'idée que la théorie classique repose sur un alignement du système politique avec une logique de marché, ce qui entraîne de la déception dans le chef des individus et une défense du *statu quo* par les élites qui maîtrisent l'offre et la demande ; voy. aussi un panorama des penseurs à l'origine de la réflexion participative dans C. PATEMAN, *op. cit.*, pp. 22 à 44.

¹²⁴ C. PATEMAN, *op. cit.*, p. 16.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 44.

¹²⁶ Y. SINTOMER, *op. cit.*, p. 37.

¹²⁷ Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (J.-B. Pilet), *C.I.R.C.*, Parl. w., 2009 – 2010, n° 113, p. 26.

ils disposent¹²⁸. Plus important encore, le processus de participation lui-même permet à tous de développer les attitudes individuelles et les capacités psychologiques nécessaires au fonctionnement du système démocratique¹²⁹. Dès lors, le système participatif cultive les qualités nécessaires à sa stabilité et à son fonctionnement¹³⁰. Cette vision permet donc de rendre les citoyens plus participatifs, plus impliqués. L'espoir partagé par les partisans de la participation est qu'elle redonne du pouvoir à ceux qui en sont privés : il est indispensable que ceux-ci puissent exister comme individus, ce qui n'est possible que s'ils disposent de la capacité de réagir aux événements¹³¹ et de défendre au mieux leurs intérêts¹³².

Si « promouvoir la participation, c'est aller chercher de la connaissance »¹³³, il ne faut pas nier l'existence de certaines problématiques devant faire l'objet d'une attention particulière par les autorités désireuses d'impliquer les membres de la société. Parmi celles-ci, il est important de savoir que certains membres de la société ne s'estiment pas compétents pour se prononcer lors de processus participatifs¹³⁴. Si dans le cadre du vote classique, l'abstention touche les classes sociales les plus défavorisées, le retrait du jeu participatif est encore plus flagrant de la part ces mêmes classes¹³⁵. Certaines études montrent que le niveau de revenu est particulièrement déterminant, le vote étant une activité coûteuse car nécessitant du temps, des ressources et des compétences dont les plus défavorisés sont dépourvus¹³⁶.

L'un des objectifs de la participation est de créer de meilleurs citoyens¹³⁷. L'idée est de construire une citoyenneté forte en opposition avec l'apathie qui semble frapper nos démocraties contemporaines¹³⁸. Les citoyens apprennent alors à cultiver une culture démocratique afin d'atteindre leurs buts ensemble en respectant les points de vue opposés, en cherchant les compromis plutôt que le conflit et en prenant en compte les intérêts communs plutôt que leurs intérêts privés¹³⁹. Néanmoins, l'optimisme à ce sujet n'est pas indiqué car les

¹²⁸ Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 165 ; R. MAGNI BERTON, *op. cit.*, p. 188.

¹²⁹ C. PATEMAN, *op. cit.*, p. 42.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 43.

¹³¹ M. CREPON et B. STIEGLER, *op. cit.*, pp. 48 et 55.

¹³² X. MOLÉNAT, *op. cit.*, p. 106.

¹³³ Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (S. Brunet), *C.I.R.C.*, Parl. w., 2009 – 2010, n° 113, p. 32.

¹³⁴ Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (J.-B. Pilet), *op. cit.*, p. 28 ; Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 178.

¹³⁵ Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (J.-B. Pilet), *op. cit.*, p. 28 ; M. KOEBEL, « Le local, lieu d'innovation politique ? », *La démocratie. Histoires, théories, pratiques*, coordonné par J.-V. Holeindre et B. Richard, Auxerre, Editions Sciences Humaines, 2010, pp. 116 et 117.

¹³⁶ S. MARIEN, « Burgerparticipatie : een politicologisch perspectief », *Participatie : what's in a name ? Een multidisciplinaire kijk op maatschappelijke participatie*, sous la direction de J. Van Damme e.a., Bruges, Vanden Broele, 2012, pp. 18 à 21 ; Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 178 et 179.

¹³⁷ X. MOLÉNAT, *op. cit.*, p. 106.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ S. MARIEN, *op. cit.*, p. 12.

mécanismes de participation tendent à « reproduire les formes traditionnelles de discussion politique »¹⁴⁰ en impliquant surtout les acteurs de la société civile les plus actifs à l'origine¹⁴¹.

A cela s'ajoute un autre argument qui consiste à penser que la participation accrue du peuple lui inspire une plus grande satisfaction par rapport au système politique dans lequel il s'inscrit mais aussi par rapport aux hommes politiques¹⁴². La participation tente d'augmenter l'attachement à la démocratie, c'est-à-dire ce sentiment selon lequel la démocratie est le meilleur système politique possible, même s'il est toujours susceptible d'amélioration¹⁴³. Cette confiance augmentée permet de plus facilement accepter une décision prise conformément aux principes de la participation, cette décision étant marquée d'une plus grande légitimité¹⁴⁴. Néanmoins, il faut nuancer cet argument pour plusieurs raisons. D'abord, si le processus met en avant un grand décalage entre la population et la majorité des hommes politiques, la méfiance risque de s'installer¹⁴⁵. De plus, la confiance ne pourra prendre place que si l'implémentation de la décision a réellement lieu, au risque sinon de provoquer un constat d'ineffectivité qui aurait comme conséquence d'augmenter l'apathie, celle-là même que la participation tente de combattre¹⁴⁶.

Un autre avantage de la participation consiste à faire émerger de nouvelles demandes¹⁴⁷, en plus d'impliquer de nouveaux acteurs. Ainsi, elle tenterait de combattre un certain « défaut d'écoute »¹⁴⁸ à cause duquel les hommes politiques ne seraient plus réellement attentifs aux demandes concrètes des hommes et des femmes qu'ils sont supposés représenter. Cet avantage serait renforcé en cas d'initiative populaire via laquelle la population pourrait imposer l'inscription d'une demande à l'agenda des représentants¹⁴⁹. Un risque possible est alors la surcharge de travail que ces nouvelles demandes pourraient impliquer au niveau du parlement, ce qui pourrait causer des problèmes de pilotage législatif¹⁵⁰. D'un point de vue plus théorique, on peut se demander à quel point les élus doivent-ils être sensibles aux pressions exercées de l'extérieur : où est la limite avec la démagogie ou le populisme¹⁵¹ ?

¹⁴⁰ X. MOLÉNAT, *op. cit.*, p. 108.

¹⁴¹ A.-E. BOURGAUX, *op. cit.*, pp. 100 à 103.

¹⁴² Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (J.-B. Pilet), *op. cit.*, p. 29.

¹⁴³ M. CREPON et B. STIEGLER, *op. cit.*, pp. 26 à 28.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 30 ; S. MARIEN, *op. cit.*, p. 12.

¹⁴⁵ ¹⁴⁵ M. CREPON et B. STIEGLER, *op. cit.*, p. 30.

¹⁴⁶ S. MARIEN, *op. cit.*, p. 13.

¹⁴⁷ Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (J.-B. Pilet), *op. cit.*, p. 30.

¹⁴⁸ M. CREPON et B. STIEGLER, *op. cit.*, pp. 48 et 49.

¹⁴⁹ Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 140.

¹⁵⁰ *Ibid.*, pp. 139 à 142.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 145.

Enfin, une démocratie plus participative permettrait d'améliorer le système politique dans son ensemble. En examinant l'exemple suisse, certains ont défendu l'idée que la participation permettait en réalité de protéger les minorités et d'éviter les conflits au sein de la société¹⁵². Vu l'influence grandissante de la population, surtout dans le cas des référendums, les différents acteurs ont intérêt à former des coalitions et à trouver des compromis susceptibles d'attirer une large frange des citoyens¹⁵³. La même raison permettrait aussi d'écarter les demandes les plus radicales, qui pour être acceptées, devront faire l'objet de concessions¹⁵⁴. Une fois de plus, des nuances sont à apporter. En effet, si cet argument semble vrai en Suisse, il ne se vérifie pas nécessairement dans d'autres systèmes politiques qui connaissent le référendum tels que la Californie et l'Italie¹⁵⁵. La recherche de consensus serait donc une particularité suisse à rattacher à la spécificité du système politique helvétique où il existe d'autres sources de pression¹⁵⁶. Dès lors, il faut considérer que la participation directe du peuple n'est pas une condition suffisante, ni même nécessaire, en vue d'atteindre un consensus¹⁵⁷. De manière encore plus pessimiste, un trop-plein de participation porterait en lui le risque d'un blocage, dû à un certain conservatisme de la population qui pourrait détruire, dans certains cas, des années de travail législatif en votant simplement oui ou non à un référendum. Donner trop de pouvoir à la population serait alors un obstacle infranchissable pour des politiques innovantes et maintiendrait un *statu quo*¹⁵⁸.

La participation des citoyens a donc certainement un impact sur la sphère publique mais il faut admettre que cet impact peut varier selon certains facteurs¹⁵⁹. Après cet aperçu des différents arguments en faveur de la participation et leurs nuances, il est bon de mettre en évidence quelques critiques ou problématiques qui ont été soulevées par certains auteurs. Nous mettons en évidence trois critiques principales.

D'abord, le référendum et la consultation populaire ont comme point commun et comme faiblesse de reposer sur une décision qui sera nécessairement tranchée : la population aura le choix entre le oui et le non. Dès lors, ces mécanismes reposent sur la force de la majorité. Or, dans nos sociétés plurielles, il existe des minorités structurelles qui ont leur propre opinion sur la manière d'organiser la société. Ces minorités seront, mathématiquement, toujours perdantes

¹⁵² Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (J.-B. Pilet), *op. cit.*, p. 30.

¹⁵³ *Ibid.* ; Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 57.

¹⁵⁴ Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (J.-B. Pilet), *op. cit.*, p. 30.

¹⁵⁵ Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, pp. 48 à 50.

¹⁵⁶ *Ibid.*, pp. 57 à 66.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 60.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 146.

¹⁵⁹ *Ibid.*, pp. 73 à 81.

en cas de confrontation avec la majorité¹⁶⁰. Si le système parlementaire s'est adapté à ces clivages et a amendé la règle de la majorité, ce n'est pas nécessairement le cas au sein des processus participatifs ou de démocratie directe¹⁶¹. Le risque existe donc que des minorités soient frustrées¹⁶² par une décision de la majorité ou pire, courent un danger face à une majorité tyrannique¹⁶³. Il est évident que cette question est particulièrement importante en Belgique en ce qui concerne la protection des francophones au niveau fédéral et des néerlandophones à Bruxelles¹⁶⁴. Nous y reviendrons plus précisément lors de l'évaluation des choix du Constituant (voy. *infra*, partie 3, ch. 2, section 2, §2).

Un autre risque est celui de l'individualisme. Le citoyen égoïste aurait tendance à favoriser des options qui ne vont pas créer de désavantages pour lui. Or, il est clair que certains projets peuvent avoir des avantages diffus pour toute la population mais présenter des inconvénients concentrés à une petite partie de celle-ci, qui aura donc envie d'éviter la réalisation de ce projet dont ils assumeront seuls les conséquences néfastes¹⁶⁵.

Une autre critique, plus générale celle-là, consiste à mettre en évidence l'incompétence de la population. Certains défendent l'idée qu'une participation accrue permettrait l'entrée dans la sphère politique de franges de la population qualifiées de « revendicatives, méfiantes et sensibles aux discours populistes et anti-establishment »¹⁶⁶. Ces membres de l'opinion publique seraient incapables de prendre les bonnes décisions pour le bien de l'intérêt général¹⁶⁷, mais est-ce que ceux qui craignent la décision du peuple n'effectuent-ils pas une généralisation hâtive¹⁶⁸ ? De plus, il est envisageable que ce soit justement l'exclusion de ces franges hors de la vie publique qui crée l'incompétence et le fanatisme¹⁶⁹. En réalité, l'argument d'incompétence des masses a souvent été utilisé contre des tentatives de démocratisation, que ce soit le référendum universel masculin ou l'ouverture du droit de vote

¹⁶⁰ K. DESCHOUWER, « Referenda tussen oplossing en probleem », *De Re Ferenda. Een meta-juridische conflictanalyse van het referendum*, sous la direction de F. Fleerackers, Bruxelles, Larcier, 2001, pp. 84 à 87 ; E. LANCKSWEERDT, *Handboek burgerparticipatie (...)*, *op. cit.*, p. 206.

¹⁶¹ K. DESCHOUWER, *op. cit.*, pp. 84 à 87.

¹⁶² E. LANCKSWEERDT, « Een ontwikkelingsgerichte kijk op volksraadplegingen », *T.B.P.*, 2011, n°5, p. 276.

¹⁶³ Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 184.

¹⁶⁴ J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, p. 170 ; M. UYTENDAELE, « Le référendum constitutionnel en Belgique ou une réponse inadaptée à une question pertinente », *A.P.T.*, 1994, p. 113.

¹⁶⁵ E. LANCKSWEERDT, « Een ontwikkelingsgerichte kijk op volksraadplegingen », *op. cit.*, p. 276 ; voy. aussi Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 180 qui fait particulièrement référence au phénomène nimby (not in my backyard – pas dans mon jardin).

¹⁶⁶ Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 143 ; voy. aussi C. PATEMAN, *op. cit.*, p. 10.

¹⁶⁷ Ainsi, J. Velaers dit craindre, en cas de participation obligatoire, des décisions prises au moins en partie sur base de facteurs irrationnels et émotionnels : « je het risico loopt dat de irrationele en emotionele factoren van groot belang worden en misschien zelfs overheersen in de besluitvorming », J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, p. 185.

¹⁶⁸ Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 145.

¹⁶⁹ *Ibid.*

aux femmes¹⁷⁰. Cependant, il porte en lui une contradiction importante : si les citoyens sont incapables de prendre une bonne décision dans les domaines qui les concernent, il faudrait savoir expliquer en quoi ils sont assez compétents pour choisir un bon représentant¹⁷¹. A cet égard, la complexité du vote au moment des élections peut être bien plus importante qu'un choix binaire entre oui et non dans le cadre d'un référendum¹⁷². Enfin, de manière empirique, l'incompétence des participants n'a jamais pu être démontrée, et même si la population ne maîtrise pas les enjeux, elle aura alors le réflexe de favoriser le *statu quo* plutôt que de prendre une décision catastrophique¹⁷³.

L'ensemble de ces arguments en faveur mais aussi en défaveur de la participation accrue des citoyens a certainement eu un rôle dans l'élaboration des règles juridiques belges. Un autre élément, plus pragmatique, a pu aussi être pris en compte, il s'agit de l'expérience de la consultation populaire au niveau communal, qui fait donc l'objet du prochain chapitre.

Chapitre 3. L'expérience de la consultation populaire aux niveaux communal et provincial

L'objet de ce chapitre n'est pas d'évaluer le mécanisme mis en place par le législateur en ce qui concerne la consultation communale mais plutôt de faire un état des lieux de son utilisation. Certaines critiques soulevées à l'encontre de celui-ci seront mises en évidence au moment de l'évaluation du nouveau dispositif de consultation.

Il semble que la consultation communale et provinciale puisse être qualifiée de relatif échec dans le chef du législateur et du Constituant¹⁷⁴. Ainsi, en étant optimiste, on peut tout au plus recenser une vingtaine de consultations sur l'ensemble du territoire belge, toutes au niveau communal et aucune au sein de la Région bruxelloise. Entre 1995 et 2000, huit consultations communales ont été organisées en Région wallonne et sept en Région flamande. Entre 2000 et 2010, les chiffres sont encore plus décevants : quatre consultations en Région wallonne et cinq en Région flamande¹⁷⁵. Nous en examinons quelques-unes.

¹⁷⁰ A.-E. BOURGAUX, *op. cit.*, p. 604.

¹⁷¹ Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 118 ; J. Velaers répond à cette question en insistant sur les conséquences bien plus importantes d'un référendum par rapport au vote aux élections puisque les parlementaires élus sont capables de prendre leurs responsabilités et sont aussi forcés de s'insérer dans le régime parlementaire existant, J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, p. 185.

¹⁷² A.-E. BOURGAUX, *op. cit.*, p. 607 et 608.

¹⁷³ R. MAGNI BERTON, *op. cit.*, p. 188.

¹⁷⁴ D. RENDERS et L. VANSNICK, *op. cit.*, p. 92.

¹⁷⁵ Proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (F. Tulkens), *op. cit.*, p. 17.

Une des premières consultations organisées dans le cadre de la loi fut un échec : en 1996 à Namur, s'organisait une consultation portant sur la localisation du Parlement de la Région wallonne, quatre sites avaient été proposés par les autorités communales, mais au final, ce fut un cinquième site, non proposé qui fut choisi¹⁷⁶. En 2009, en plus de la consultation portant sur le Ring d'Anvers (« De lange wapper »)¹⁷⁷, s'organisait aussi une consultation à Liège concernant l'opportunité pour la Ville de présenter sa candidature pour le titre de capitale culturelle 2015. Le nombre minimal de votants n'a pas été atteint dans ce dernier cas¹⁷⁸.

Une consultation populaire communale en particulier a fait l'objet de vives polémiques. En 2005, une initiative populaire hutoise est à l'origine d'une consultation des habitants sur un sujet urbanistique. Alors que 95% des participants ont voté à l'encontre du projet de la commune, le taux de participation de 27% a été interprété par les autorités communales comme signifiant que la majorité silencieuse était favorable au projet qu'elles défendaient¹⁷⁹. Cette consultation était le premier exemple où la population a pu forcer une commune à mettre en place le mécanisme prévu par la loi¹⁸⁰, dès lors, l'attitude de la majorité socialiste a fait l'objet de fortes critiques¹⁸¹, que ce soit dans la presse ou de la part des élus¹⁸². Parmi les principaux reproches, nous pouvons citer le dédain de la majorité vis-à-vis des citoyens à l'origine de l'initiative ; le manque de moyens accordés par les autorités communales à l'organisation de la consultation ; le mutisme de la majorité qui a refusé de débattre de son projet ; l'appropriation du silence d'une grande partie de la population pour conforter le projet et le fait que malgré les critiques, la majorité communale s'est bornée dans son attitude anti-démocratique¹⁸³.

L'exemple le plus récent de consultation au niveau communal date de cette année et n'est pas non plus très encourageant. C'est donc à Namur que la sauvegarde du parc Léopold a fait

¹⁷⁶ M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, p. 220.

¹⁷⁷ A ce sujet, voy. les articles suivants : « Alles wat u moet weten over het referendum ! », *Gazet van Antwerpen*, 16 octobre 2009, disponible sur <http://www.gva.be/cnt/aid871079/handleiding-voor-referendum-lange-wapper>, consulté le 14 juillet 2015 ; « Antwerpen zegt duidelijk nee tegen Lange Wapper », *hln.be*, 18 octobre 2009, disponible sur <http://www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/article/detail/1017259/2009/10/18/Antwerpen-zegt-duidelijk-nee-tegen-Lange-Wapper.dhtml>, consulté le 14 juillet 2015 ; pour une analyse plus poussée : M. BRANS, W. JORIS et J. VAN DAMME, « De Lange Wapper : een brug te ver ? Een analyse van de inspraak in de besluitvorming over de Oosterweelverbinding », *B&B*, n°1, 2010, pp. 39 à 57.

¹⁷⁸ « Une pratique peu utilisée en Région wallonne », *La Libre*, 31 janvier et 1er février 2015, p. 10.

¹⁷⁹ M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, p. 221.

¹⁸⁰ A. FEYT et M. UYTENDAELE, *Quand politique et droit s'emmêlent*, Bruxelles, Luc Pire, 2005, p. 96.

¹⁸¹ *Ibid.*, pp. 97 à 99.

¹⁸² Proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (F. Tulkens), *op. cit.*, p. 25 ; « Question de M. Etienne à M. Courard, ministre des affaires intérieures et de la fonction publique sur 'les comportements du Collège des Bourgmestres et échevins de Huy », *C.R.I.*, Parl. w., 2004 – 2005, 1^{er} juin 2015, n°37, p. 38.

¹⁸³ A. FEYT et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, pp. 102 et 103.

l'objet de vifs débats. Ces débats opposaient la majorité communale, partisane de l'édification d'un centre commercial à cet endroit, et un collectif de citoyens favorables au maintien d'un espace vert. Une fois de plus, c'est une initiative populaire, rassemblant 12.000 signatures, qui est à l'origine de l'appel au vote¹⁸⁴. La campagne référendaire fut marquée par une campagne impressionnante de la Ville de Namur qui dépensa plus de 30.000€ en vue d'inciter les gens à voter « trois fois oui »¹⁸⁵. Malgré cela, 60% des votants se sont prononcés en faveur du maintien du parc, avec un taux de participation de 23,99% des habitants¹⁸⁶. La commune émit un appel à la concertation, mais la concertation ne pouvait porter que sur l'adaptation du projet et un abandon total n'était pas envisagé¹⁸⁷. Cette concertation s'est récemment clôturée sur un constat d'échec, on peut donc s'attendre à la réalisation du projet initial¹⁸⁸.

La pratique de la consultation communale n'est donc pas très encourageante par elle-même : peu appliquée, pas toujours respectée, elle semble faire l'objet de lacunes. Nous reviendrons sur les critiques soulevées à l'encontre du mécanisme communal afin de consolider l'évaluation du dispositif régional. Nous pouvons néanmoins regretter que l'expérience communale n'ait pas fait l'objet de beaucoup de considérations lors des débats portant sur la révision de la Constitution¹⁸⁹. Nous avons donc parcouru les divers éléments ayant pu avoir de l'influence sur la rédaction des règles concernant la consultation régionale. Il est maintenant temps de se pencher sur le nouveau dispositif.

¹⁸⁴ « Mensonges, coups bas et consultation populaire à Namur », *La Libre*, 31 janvier et 1er février 2015, p. 10.

¹⁸⁵ « Namur: le coup de com déconcertant de la Ville pour le parc Léopold », *Le Soir*, 18 janvier 2015, disponible sur <http://www.lesoir.be/760678/article/actualite/regions/namur-luxembourg/2015-01-17/namur-coup-com-deconcertant-ville-pour-parc-leopold-video>, consulté le 14 juillet 2015.

¹⁸⁶ « Consultation: les Namurois disent "non" au centre commercial », *RTBF*, 9 février 2015, disponible sur http://www.rtf.be/info/regions/detail_consultation-populaire-a-namur-ce-dimanche-mode-d-emploi?id=8901587, consulté le 14 juillet 2015.

¹⁸⁷ « Résultats de la consultation populaire organisée à Namur ce dimanche 8 février », communiqué de presse de la Ville de Namur, 9 février 2015, disponible sur http://www.ville.namur.be/tempFiles/289623517_0.4293177/Consultation_populaire.pdf, consulté le 14 juillet 2015.

¹⁸⁸ « Square Léopold : Prévot enterre les résultats de la consultation populaire », *Confluent*, 19 juin 2015, disponible sur <http://www.confluent.be/page/square-leopold-prevot-enterre-les-resultats-de-la-consultation-populaire.html>, consulté le 14 juillet 2015.

¹⁸⁹ Ce regret avait été exprimé par le Sénateur Delpérée : Projet de texte portant insertion d'un article 39bis dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 2013 – 2014, n° 5-2372/3, p. 10.

PARTIE 3. LA CONSULTATION POPULAIRE REGIONALE : DISPOSITIF ET EVALUATION

Dans cette partie, après avoir examiné le dispositif global imaginé par le Constituant et les tentatives de concrétisation proposées au sein du Parlement wallon (ch. 1), nous tenterons d'évaluer l'efficacité probable de ces mesures (ch. 2).

Chapitre 1. Le dispositif

Certaines règles ont été posées par le Constituant dans un nouvel article de la Constitution (section 1). Néanmoins, une marge d'appréciation est laissée aux Régions ce qui nous invite à examiner diverses propositions de décrets spéciaux (section 2).

Section 1. Les règles constitutionnelles

Le nouvel article 39bis de la Constitution a été introduit le 6 janvier 2014 et est rédigé comme suit :

« A l'exclusion des matières relatives aux finances ou au budget ou des matières qui sont réglées à une majorité des deux tiers des suffrages exprimés, les matières exclusivement attribuées aux organes régionaux peuvent faire l'objet d'une consultation populaire dans la région concernée.

La règle visée à l'article 134 règle les modalités et l'organisation de la consultation populaire et est adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à la condition que la majorité des membres du Parlement concerné se trouve réunie. Une loi, adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, prévoit des conditions de majorité supplémentaires en ce qui concerne le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. »

Cet article instaure une consultation populaire ce qui implique, même si ce n'est pas explicitement précisé dans le texte, que la portée du mécanisme est limitée en ce que l'avis du peuple ne peut avoir aucun effet décisif, il n'y a aucun doute à ce sujet¹⁹⁰.

Cette consultation ne peut porter que sur certaines compétences énumérées par le Constituant. La consultation ne peut porter que sur des matières « exclusivement attribuées aux organes régionaux ». Cette expression doit être comprise comme excluant les compétences des autres

¹⁹⁰ Proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2013 – 2014, n° 53-2966/1, p. 4.

entités fédérales ou fédérées¹⁹¹ mais aussi la répartition des compétences elle-même¹⁹². Le Constituant entend aussi exclure les compétences exercées en vertu des articles 135*bis* (en ce qui concerne la Région Bruxelles-Capitale), 138 (en ce qui concerne la Région wallonne), 163 ou 166 de la Constitution, c'est-à-dire certaines compétences communautaires exercées par des organes régionaux¹⁹³. En revanche, il est tout à fait possible pour la Communauté germanophone d'organiser une consultation dans le cadre des compétences régionales qu'elle exerce dans la région de langue allemande en vertu de l'article 139 de la Constitution¹⁹⁴. De même, les compétences régionales flamandes exercées par les organes de la Communauté flamande en vertu de l'article 137 de la Constitution peuvent faire l'objet de l'application de l'article 39*bis*¹⁹⁵. Même si une interprétation littérale de l'article en question semble s'opposer à ces dernières possibilités, il serait déraisonnable de les exclure au vu de l'intention claire du Constituant¹⁹⁶. Dès lors, une meilleure rédaction du texte aurait été préférable ; par exemple, J. VELAERS propose : « de gewestelijke aangelegenheden die uitsluitend hetzij aan gewestelijke organen, hetzij aan gemeenschapsorganen zijn opgedragen »¹⁹⁷. La possibilité pour la Communauté germanophone d'organiser une consultation régionale dans la région de langue allemande limite par là-même les possibilités de la Région wallonne. En effet, le Conseil d'Etat a précisé que « pour les compétences relatives aux matières régionales qui sont exercées par la Communauté germanophone en vertu de l'article 139 de la Constitution, la Région wallonne ne peut organiser une consultation populaire que dans la région de langue française et qu'il revient à la Communauté germanophone, le cas échéant, de le faire dans la région de langue allemande »¹⁹⁸.

Le texte requiert aussi que la décision pouvant émerger suite à une consultation doit pouvoir être exécutable au niveau régional. Dès lors, sont exclues les questions dont l'implémentation

¹⁹¹ Par exemple, sont exclues les questions portant sur les Réformes de l'Etat, les questions culturelles ou les questions portant sur l'usage des langues, voy. J. VELAERS, « De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof (...) », *op. cit.*, p. 248 et 249.

¹⁹² Proposition d'insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2013 – 2014, n° 53-2966/1, p. 5.

¹⁹³ J. VELAERS, « De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof (...) », *op. cit.*, p. 247.

¹⁹⁴ Proposition d'insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2013 – 2014, n° 53-2966/1, p. 5.

¹⁹⁵ J. VELAERS, « De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof (...) », *op. cit.*, p. 246.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 247.

¹⁹⁷ *Ibid.*, traduction libre : « les matières régionales exclusivement attribuées soit aux organes régionaux, soit aux organes communautaires ».

¹⁹⁸ Proposition de décret introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional, proposition de décret spécial mettant en œuvre l'article 39*bis* de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional, proposition de décret spécial visant à instituer la consultation populaire régionale, avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Parl. w., 2014 – 2015, n°42/2, n°79/2, n°83/2, p. 3.

requiert l'implication d'une autre entité fédérale ou fédérée, par exemple dans le cas d'une procédure d'accord ou d'avis conforme. En revanche, une concertation ou un simple avis ne sont pas des obstacles à l'organisation de la consultation¹⁹⁹.

Certaines matières régionales sont expressément exclues par le Constituant. D'abord, sont exclues les questions portant sur les finances ou le budget. Il faut comprendre que la question soumise à la population ne peut pas concerner les impôts ni les rétributions perçues par les Régions²⁰⁰. Si les revenus sont exclus, est-ce que le cas des dépenses ? Il nous semble que l'exclusion ne peut toucher que les revenus. En effet, si les Régions étaient privées du pouvoir de consulter leur population au sujet d'une décision consacrant plus de moyens à une politique spécifique, voire de toute décision ayant un impact budgétaire, le mécanisme mis en place serait privé de toute utilité puisque potentiellement toutes les décisions prises par une autorité publique peuvent avoir un coût²⁰¹. Seules doivent donc être exclues les questions portant « directement ou indirectement, mais exclusivement ou principalement à des thèmes fiscaux ou budgétaires »²⁰².

Une autre exclusion concerne les matières réglées par une majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Cette exclusion concerne, sans aucun doute, les articles 118, §2 et 123, §2 de la Constitution concernant l'autonomie constitutive des Régions²⁰³. A cela s'ajoute toute une série de dispositions, par exemple la délimitation des provinces (art. 41, al. 1 de la Constitution) ou l'organisation simultanée des élections européennes et régionales (art. 117, al. 3 de la Constitution)²⁰⁴. En ce qui concerne la Région Bruxelles-Capitale, il existe trois types de majorités spéciales²⁰⁵ mais une seule implique la réunion des deux tiers des suffrages, en matière d'organisation des consultations populaires et d'exercice de l'autonomie constitutive²⁰⁶.

¹⁹⁹ Proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2013 – 2014, n° 53-2966/1, p. 5.

²⁰⁰ J. VELAERS, « De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof (...) », *op. cit.*, p. 250.

²⁰¹ Dans le même sens, sur base de l'interprétation classique donnée aux dispositions concernant la consultation communale, voy. J. VELAERS, « De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof (...) », *op. cit.*, p. 250 ; M. VERDUSSEN, « Consultation populaire », *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, sous la direction de M. Uyttendaele et M. Verdussen, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 268 ; au sujet de la même exclusion en matière de consultation communale et dans le même sens : M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, p. 204.

²⁰² « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 35.

²⁰³ J. VELAERS, « De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof (...) », *op. cit.*, p. 251.

²⁰⁴ Pour une liste plus longue, voy. : *ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ Art. 28, al. 5 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, tel que modifié par l'art. 10 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant modification de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution, *M.B.*, 30 janvier 2014.

L'article 39bis prévoit que les modalités relatives à la consultation populaire et son organisation sont réglées par un décret ou une ordonnance organique répondant à des conditions de majorité spéciale. En Région wallonne et en Région flamande, la moitié du Parlement doit être présente au moment du vote et le décret ou l'ordonnance doit rassembler deux tiers des suffrages exprimés. La Région bruxelloise connaît une condition supplémentaire. En effet, en plus du quorum de présence et de vote, la proposition d'ordonnance doit aussi être approuvée par plus de la moitié de chaque groupe linguistique²⁰⁷. Quant au contenu, le Constituant laisse ici une grande marge d'appréciation aux Régions, leur permettant par exemple d'exclure certaines matières supplémentaires de la possibilité d'organiser des consultations populaires²⁰⁸.

Afin d'assurer le respect de l'ensemble de ces dispositions, une nouvelle compétence est reconnue à la Cour constitutionnelle. L'article 142 de la Constitution comprend donc un nouvel alinéa qui se lit comme suit :

« La Cour statue par voie de décision sur chaque consultation populaire visée à l'article 39bis, préalablement à son organisation, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi. »

De plus, des articles 30ter et 118bis à 118quater ont été introduits dans la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle du 6 janvier 1989²⁰⁹. Le contrôle de la Cour porte à la fois sur le décret ou l'ordonnance organique à majorité spéciale et sur chaque consultation concrètement organisée.

Par rapport au décret ou à l'ordonnance organique, la Cour doit vérifier le respect du Titre II et des articles 143, 170, 172 et 191 de la Constitution, ainsi que des règles répartitrices de compétence, à la manière de n'importe quel décret ou ordonnance. Il est entendu que l'article 39bis, et l'ensemble des balises qu'il contient, est considéré comme une règle répartitrice de compétences²¹⁰. La Cour sera aussi, classiquement, compétente pour s'assurer que le décret

²⁰⁷ Art. 28, *in fine*, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, tel que modifié par l'art. 8 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales, *M.B.*, 31 janvier 2014

²⁰⁸ J. VELAERS, « De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof (...) », *op. cit.*, p. 252 ; M. VERDUSSEN, « Consultation populaire », *op. cit.*, p. 269.

²⁰⁹ *M.B.*, 7 janvier 1989, telle que modifiée par la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales, *M.B.*, 31 janvier 2014.

²¹⁰ Proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2013 – 2014, n° 53-2966/1, p. 6.

organique respecte les obligations internationales de la Belgique combinées²¹¹ avec les règles constitutionnelles, principalement les articles 10 et 11 de la Constitution²¹². Ce dernier contrôle permet surtout le respect des libertés fondamentales et des droits de l'Homme.

L'article 30^{ter} de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle impose un contrôle préalable exercé par la Cour constitutionnelle sur chaque consultation populaire organisée concrètement par une Région. Les règles de référence dont le respect doit être vérifié regroupent d'une part les règles de référence classiques de la Cour constitutionnelle (en ce compris l'article 39^{bis}), et d'autre part, le décret ou l'ordonnance organique en vigueur au sein de la Région concernée²¹³. Dès lors, la conséquence de ce contrôle est l'interdiction de « toute consultation populaire dont la formulation de la question ou dont une des réponses proposées conduirait, sans justification admissible, à remettre en cause, à contester, à minimiser, à modifier l'étendue ou l'interprétation des droits et libertés ou, par le biais de ceux-ci (et notamment des principes d'égalité et de non-discrimination), des obligations internationales ou supranationales de la Belgique »²¹⁴. De même, sont exclues les consultations « dont la formulation de la question ou dont une des réponses proposées conduirait à porter préjudice aux garanties visées à l'article 16^{bis} de la loi spéciale du 5 août 1980 de réformes institutionnelles ou à l'article 5^{bis} de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relatives aux institutions bruxelloises »²¹⁵. Ces deux dernières garanties visent les diverses protections linguistiques²¹⁶ prévues dans les règles de compétence contenues dans les lois spéciales citées.

Le contrôle de la Cour n'est donc pas un contrôle d'opportunité²¹⁷, il ne porte que sur le respect de dispositions à valeur (quasi-)constitutionnelle. Si le non-respect de ces dispositions n'est pas justifié, alors, la Cour devra rendre une décision négative sur la consultation populaire en question²¹⁸. En conséquence, la Région ne pourra pas l'organiser. Il en sera de

²¹¹ On reverra à ce sujet à : M. VERDUSSEN, *Justice Constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 121 à 138.

²¹² J. VELAERS, « De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof (...) », *op. cit.*, p. 255.

²¹³ *Ibid.*, p. 255.

²¹⁴ Proposition d'insertion d'un article 39^{bis} dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2013 – 2014, n° 53-2966/1, p. 7.

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ Voy. À ce sujet : X. DELGRANGE et S. VAN DROOGHENBROEK, « La signature de la convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales », *A.P.T.*, 2002, p. 286.

²¹⁷ Proposition de révision de l'article 142 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sénat, 2012 – 2013, n° 2971/1, p. 3.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 4.

même si la Région ne saisit pas la Cour et aussi longtemps que la Cour, même saisie, n'a pas pris de décision à ce sujet²¹⁹.

La loi spéciale précise dans son article 30^{ter} la procédure à suivre dans ce cadre. La demande d'avis est adressée à la Cour par le Président du Parlement de la Région concernée. Cette demande contient certaines mentions telles que la date et l'objet de la question en faisant référence à la compétence régionale exercée. L'énoncé de la question est aussi clairement indiqué. De plus, le nom de l'initiateur de la consultation ou du représentant de plusieurs initiateurs est ajouté, ainsi que les éventuelles observations du Président. A la demande sont joints un dossier administratif et un inventaire des pièces. La Cour dispose de 60 jours pour se prononcer mais ce délai est un délai d'ordre²²⁰, puisque la consultation ne peut de toute façon pas être organisée sans son feu vert.

L'article 118^{bis} de la loi spéciale permet l'application des règles classiques de procédure²²¹ face à la Cour, mais la possibilité d'organiser des audiences n'est pas intégrée dans cet article et n'est donc pas applicable²²². L'article 118, qui concerne une demande d'interprétation, n'est pas non plus applicable et ce à l'étonnement du Conseil d'Etat²²³. L'article 118^{ter} prévoit une procédure de notification en vertu de laquelle le greffier notifie le Conseil des ministres, les Gouvernements de Communauté et de Région, les présidents des assemblées législatives autres que celle dont émane la demande et l'initiateur de la consultation populaire. L'article 118^{quater} permet à toutes les parties notifiées d'adresser, dans les dix jours, un mémoire à la Cour. A ce mémoire sont joints un inventaire des pièces ainsi que dix copies certifiées. Si le délai de dix jours n'est pas respecté, le mémoire est écarté des débats.

²¹⁹ *Ibid.* ; Proposition d'insertion d'un article 39^{bis} dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2013 – 2014, n° 53-2966/1, p. 8.

²²⁰ Proposition de loi spéciale portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales, avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Chambre, 2012 – 2013, n°53-2968/2, p. 9.

²²¹ Entre autres : la décision contient un dispositif et les motifs qui le soutiennent ; est signée par le greffier et par le Président et elle est prononcée en audiences publiques : M. VERDUSSEN, « Cour constitutionnelle », *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, sous la direction de M. Uyttendaele et M. Verdussen, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 292.

²²² Proposition de loi spéciale portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales, avis du Conseil d'Etat, *op. cit.*, pp. 10 et 11.

²²³ *Ibid.*, p. 13 ; en réponse à cela, le secrétaire d'Etat a expliqué que cette possibilité ne correspondait pas à la volonté de mettre en place une procédure simple et rapide devant la Cour : proposition d'insertion d'un article 39^{bis} dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2013 – 2014, n° 53-2966/3, p. 10.

C'est sur la base de ce dispositif constitutionnel relativement large que l'action des Régions doit maintenant se construire. Le prochain point est donc consacré aux diverses propositions émises au niveau régional.

Section 2. Les propositions de dispositif au niveau régional

Avant d'examiner le contenu, nous devons faire quelques remarques d'ordre méthodologique. D'abord, les propositions que nous examinons sont des propositions émises au niveau du Parlement wallon. En effet, c'est au sein de ce parlement que les travaux sont les plus avancés. Ce n'est que très récemment qu'une proposition a vu le jour en Flandre²²⁴ et elle n'est pas disponible sur le site du Parlement flamand. Rien ne semble indiquer de futurs débats au sein de la Région Bruxelles-Capitale. De plus, le Parlement wallon a connu plusieurs propositions portant sur ce sujet. Avant les élections fut déposée une proposition commune des quatre principaux partis²²⁵. Ensuite, une proposition a été déposée par le PP²²⁶ (ci-après proposition 42). Celle-ci a été suivie par une nouvelle proposition de la nouvelle majorité au pouvoir²²⁷ (ci-après proposition 79). Enfin, l'opposition Ecolo – MR a re-déposé le même texte que la proposition commune (ci-après proposition 83)²²⁸. Notre analyse tend à comparer les trois propositions déposées, mais il faut garder à l'esprit que la proposition 79 est celle qui a le plus de chance d'aller au bout du parcours législatif (grâce au jeu de la majorité) mais surtout que ce ne sont que des propositions qui n'ont donc, pour l'instant, aucune valeur légale. Leur analyse est toutefois intéressante car elle met en évidence des grandes tendances dans les règles que pourraient finalement adopter les législateurs régionaux.

Quant à l'initiative de la consultation, les trois textes présentent des divergences plus ou moins importantes. La proposition 79 dispose que le Parlement wallon peut organiser une consultation populaire suite à une demande de plus de 100.000 habitants dont plus de 10.000 dans chacune d'au moins cinq circonscriptions électorales (art. 2). La proposition 83 ajoute deux possibilités à cela : une consultation peut être organisée suite à une demande d'un tiers des membres du Parlement ou du Gouvernement (art. 2). La proposition 42 reprend ces trois

²²⁴ Les grandes lignes de cette proposition sont consultables sur le site de Groen : « Groen dient voorstel in om gewestelijke volksraadplegingen mogelijk te maken », 3 juillet 2015, <https://www.groen.be/nieuws/groen-dient-voorstel-om-gewestelijke-volksraadplegingen-mogelijk-te-maken>, consulté le 15 juillet 2015.

²²⁵ Proposition de décret spécial visant à instituer une consultation populaire au niveau régional, *Doc.*, Parl. w., 2013 – 2014, n°1064/1.

²²⁶ Proposition introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional, *Doc.*, Parl. w., 2014 – 2015, n°42/1.

²²⁷ Proposition de décret spécial mettant en œuvre l'article 39bis de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional, *Doc.*, Parl. w., 2014 – 2015, n°79/1.

²²⁸ Proposition de décret spécial visant à instituer la consultation populaire régionale, *Doc.*, Parl. w., 2014 – 2015, n°83/1.

possibilités mais les transforme en obligations. De plus, dans cette proposition, il suffit de 50.000 citoyens dont 5.000 minimum dans chaque province (art. 4). Deux de ces propositions sont aussi assez complètes sur la manière d'introduire cette initiative²²⁹.

Au sujet des matières sur lesquelles peut porter une consultation, les deux propositions 79 et 83 (art. 3) renvoient aux matières citées à l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*M.B.*, 15 août 1980), ce qui implique l'exclusion (peut-être involontaire) de certaines matières énumérées dans d'autres articles de la même loi spéciale²³⁰. La proposition 42 prévoit quant à elle d'inclure l'ensemble des matières régionales (art. 6). Les propositions reprennent les exclusions prévues par l'article 39bis avec quelques nuances. Ainsi, les propositions 79 et 83, en plus des matières fiscales, des matières faisant l'objet d'un vote à la majorité des deux tiers et des questions remettant en cause les droits de l'Homme et les obligations internationales de la Belgique, ajoutent les questions de personne. La proposition 42 ne cite pas cette dernière exception et semble introduire une exception plus large en excluant l'ensemble des matières qui découlent de l'application du droit international (et non pas seulement celles en contradiction avec celui-ci).

Les trois propositions instaurent aussi des limites temporelles à l'organisation de consultations populaires. Les propositions 79 (art. 4) et 83 (art. 3, §2) sont identiques sur ce point. Elles excluent une telle organisation les six mois précédant des élections, quel que soit le niveau de pouvoir concerné, et limitent le nombre de consultation à une tous les six mois maximum. De plus, les trois propositions excluent l'organisation de plus d'une consultation sur un même sujet au cours d'une même législature régionale²³¹. La proposition 42 quant à elle exclut l'organisation de toute consultation durant la période qui s'étale entre les six mois précédant et les six mois suivant les seules élections régionales (art. 8).

Quant aux qualités nécessaires pour pouvoir initier ou participer à une consultation, les propositions 79 (art. 6) et 83 (art. 5) sont identiques. Toute personne inscrite ou mentionnée au registre de la population d'une commune située sur le territoire de la Région wallonne âgée

²²⁹ En ce qui concerne les propositions 79 (art. 5) et 83 (art. 6), un formulaire standard doit être envoyé par recommandé au Président du Parlement wallon. La demande doit comprendre le projet de question à poser, un argumentaire de la compétence régionale exercée, ainsi que des informations personnelles concernant les habitants qui ont pris l'initiative de proposer la consultation. La proposition 83 prévoit que les mêmes informations doivent être fournies au sujet du potentiel représentant en cas de multiplicité d'habitants à l'initiative. Les deux propositions requièrent aussi les mêmes informations personnelles concernant les signataires de la demande, mais la proposition 79 limite cela aux 25 premiers signataires.

²³⁰ Proposition de décret introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional, proposition de décret spécial mettant en œuvre l'article 39bis de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional, proposition de décret spécial visant à instituer la consultation populaire régionale, avis du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 4.

²³¹ Art. 4 de la proposition 79 ; art. 4 *in fine* de la proposition 83 ; art. 8, §2 de la proposition 42

de plus 16 ans peut participer et initier une consultation, à condition de ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation ou d'une décision emportant la suspension ou l'exclusion des droits électoraux. La proposition 42 est beaucoup plus limitée en ce qu'elle n'offre cette possibilité qu'aux citoyens belges âgés de 18 ans, non déchus de leurs droits civiques et politiques²³².

Le Conseil d'Etat a soulevé une objection juridique au sujet des conditions requises. En effet, selon lui, l'article 39*bis* de la Constitution n'a pas permis au législateur décréteil de déroger à l'article 8 qui attribue la possibilité d'exercer des droits politiques uniquement aux Belges. Or, le droit de participer à une consultation populaire est considéré comme un droit politique car le citoyen prend part à l'exercice des pouvoirs constitutionnels au sens de l'article 33²³³. Il est vrai que l'article 8 prévoit la possibilité pour la loi d'étendre le droit de vote aux personnes ne disposant pas de la nationalité Belge et qui ne sont pas ressortissantes d'un Etat membre de l'Union Européenne, mais cette compétence est accordée au législateur fédéral²³⁴ et il n'est pas certain que cette exception constitutionnelle s'étende au droit de vote dans le cadre d'une consultation populaire. Cependant, l'assimilation du droit de participer à une consultation populaire à un droit politique est contestable. En effet, la consultation populaire n'est qu'une procédure d'avis qui, à la différence du référendum n'engage justement pas la souveraineté de la Nation, en ce que les parlementaires restent ceux qui prennent la décision finale. La consultation devrait permettre à chacun, même étranger, de pouvoir donner son avis sur les politiques mises en place sur le territoire sur lequel il vit, les matières régionales ayant un impact très importants sur l'aménagement de ce territoire²³⁵. Dès lors, on pourrait même admettre que l'exclusion des étrangers de ce type de procédés démocratiques soit problématique par rapport au principe d'égalité et de non-discrimination contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution²³⁶.

²³² Il n'est pas clair si les mêmes conditions sont requises pour initier une consultation populaire, particulièrement par rapport à l'âge requis : proposition de décret introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional, proposition de décret spécial mettant en œuvre l'article 39*bis* de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional, proposition de décret spécial visant à instituer la consultation populaire régionale, avis du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 7.

²³³ *Ibid.*, voy. dans le même sens : J. VELAERS, « De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof (...) », *op. cit.*, p. 253.

²³⁴ B. RENAULT, « Le droit de vote des étrangers aux élections communales », *Droit de la démocratie provinciale et communale : la désignation et la responsabilité des mandataires*, sous la direction de L. le Hardy de Beaulieu, Namur, Presses Universitaires de Namur, 2006, pp. 5 à 23.

²³⁵ Ce raisonnement avait été tenu par F. Delpérée au sujet des consultations populaires communales et nous semble, par analogie, applicable à la consultation régionale. Voy. : F. DELPERÉE, *Les droits politiques des étrangers*, Paris, P.U.F., 1995, pp. 78 à 84.

²³⁶ Toujours par analogie avec le niveau communal : voy. P. BOUCQUEY, « La Cour d'arbitrage et la protection des droits fondamentaux de l'étranger », *Annales de droit de Louvain*, 1996, p. 322.

Il faut néanmoins se rappeler que le Conseil d'Etat considère que la consultation populaire est assimilable au référendum aux niveaux fédéral, régional et communautaire mais a toujours admis que cette assimilation n'était pas automatique au niveau communal (voy. *Supra*, partie 1, ch. 2). Toujours est-il que les propositions comptabilisant ensemble une très grande majorité au sein du Parlement wallon ont voulu intégrer les habitants ne disposant pas de la nationalité Belge au sein du processus participatif. Si les propositions de décret ne sont pas modifiées, il est possible que la Cour constitutionnelle doive un jour faire face à cette question, soit via un recours à l'encontre du futur décret organique, soit même éventuellement lors d'une décision portant sur l'organisation d'une consultation spécifique.

La question qui fait l'objet d'une consultation doit aussi être rédigée d'une certaine manière fixée par le législateur. Les trois propositions admettent une question dont la réponse est formulée via un choix entre « oui » ou « non »²³⁷. A cela, la proposition 83 (art. 4) rajoute la possibilité d'un projet de réponse à choix multiples. La proposition 42 (art. 7) introduit quant à elle la possibilité d'une réponse à alternative binaire (réponse a ou b).

Chacune des trois propositions accorde un pouvoir de contrôle important au Parlement : il est chargé de vérifier la validité des signatures et le respect du décret organique²³⁸. Les propositions 79 (art. 8) et 83 (art. 7) prévoient aussi que la commission compétente en la matière concernée rédige un rapport au sujet de la demande et émette une proposition d'approbation ou de refus. La proposition 83 (art. 8) permet la tenue d'auditions, notamment en vue de rencontrer les représentants des habitants demandeurs. Les propositions 79 (art. 8) et 83 (art. 9) disposent que le Parlement wallon peut soit accepter, soit refuser une consultation mais peut aussi conditionner son accord à une reformulation de la question. La proposition 83 (art. 10) permet aux signataires d'une demande émanant d'habitants de renoncer à cette qualité lorsqu'ils sont en désaccord avec la question reformulée par les élus.

Après l'envoi de la question potentielle à la Cour constitutionnelle et la décision positive de cette dernière, les propositions 79 (art. 10) et 83 (art. 12, §2) prévoient des mesures de publicité. La question posée et la date de la consultation sont publiées au Moniteur belge ainsi que sur le site internet du Parlement wallon, dans trois quotidiens différents et dans un communiqué diffusé au moins trois fois par la R.T.B.F. et le Belgischer Rundfunk²³⁹. Cette

²³⁷ Art. 7 de la proposition 42 ; art. 5 de la proposition 79 ; art. 4 de la proposition 83.

²³⁸ Art. 5, §3 de la proposition 42 ; art. 7 de la proposition 79 ; art. 6 de la proposition 83.

²³⁹ Le Conseil d'Etat a précisé quelques éléments à ce sujet : d'une part, il s'agit d'un empiètement sur les compétences communautaires qui semble justifié par la théorie des pouvoirs implicites ; d'autre part, en ce qui concerne le B.R.F., cette obligation n'a de sens que lorsqu'il s'agit d'une consultation populaire qui porte sur une compétence exercée par la Région wallonne à la fois dans la région de langue française et dans la région de langue allemande : proposition de décret introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional,

publicité est accompagnée d'une brochure explicative établie par le Parlement wallon en vue de fournir une information objective sur la question posée à la population (art. 12 et art. 15). Rien n'interdit les partis politiques de s'impliquer dans une campagne en faveur d'une des réponses à la question posée à la population mais les propositions 79 (art. 15) et 83 (art. 17) prévoient toutes deux que des limitations aux dépenses posées par les partis politiques doivent être fixées par un décret (spécial) ultérieur.

Toutes les propositions²⁴⁰ prévoient que les modalités pratiques portant sur l'organisation de la consultation populaire sont déléguées au Gouvernement²⁴¹. Les propositions 79 (art. 16) et 83 (art. 18) précisent que les dépenses relatives à cette organisation sont à charge du budget des dépenses de la Région wallonne.

Le vote à une consultation populaire est non-obligatoire et secret. Il se déroule le dimanche de 8 à 13h²⁴². Toutes les propositions de décret prévoient un seuil à partir duquel seulement les résultats du scrutin sont pris en compte. Les propositions 79 (art. 14) et 83, §2 (art. 14) prévoient un taux de participation d'au moins 10% des habitants de la Région wallonne et d'au moins 10% des habitants dans chacune de minimum cinq circonscriptions électorales. La proposition 42 (art. 11) prévoit un seuil de 20% au niveau de l'ensemble de la Région. Si ces seuils sont atteints, les propositions 79 (art. 14, al. 3) et 83 (art. 16) prévoient que les résultats doivent faire l'objet d'un débat au sein du Parlement. La proposition 42 (art. 12) ajoute qu'ils doivent être soumis au vote des élus.

Après cette description, il est visible que les trois propositions présentent des points communs importants : toutes permettent, sous conditions, l'initiative populaire ; toutes prévoient des seuils de participation avant le dépouillement et toutes permettent au Parlement de filtrer d'une manière ou d'une autre les demandes. Néanmoins, des débats peuvent apparaître notamment sur les conditions relatives à l'initiative ou aux seuils de dépouillement. Ces éléments seront donc analysés plus en profondeur afin de déterminer les règles qui sont nécessaires ou celles qui sont au contraire dispensables voire déconseillées.

proposition de décret spécial mettant en œuvre l'article 39bis de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional, proposition de décret spécial visant à instituer la consultation populaire régionale, avis du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 9.

²⁴⁰ Article 5, §2 de la proposition 42 ; art. 11, al. 1 de la proposition 79 ; art. 13 de la proposition 83.

²⁴¹ Le Conseil d'Etat considère que ces délégations sont contraires à l'article 39bis de la Constitution et ne peuvent porter que sur des dispositions techniques et très détaillées : proposition de décret introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional, proposition de décret spécial mettant en œuvre l'article 39bis de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional, proposition de décret spécial visant à instituer la consultation populaire régionale, avis du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 5.

²⁴² Art. 9 et 11 de la proposition 42 ; art. 13 de la proposition 79 ; art. 14, §2 de la proposition 83.

Chapitre 2. L'évaluation du dispositif

Dans ce chapitre, les différentes règles constitutionnelles ainsi que certaines propositions régionales seront analysées afin d'essayer de prévoir si les objectifs fixés par le Constituant pourront être atteints. Ces objectifs ont déjà été abordés mais ils peuvent être résumés en la volonté d'impliquer les citoyens dans le processus décisionnel et de combler le fossé séparant les hommes et femmes politiques de la population qu'ils représentent²⁴³. Certains critères plus spécifiques ont été dégagés par l'avis du comité scientifique adjoint sur le renouveau politique, notamment le fait de donner davantage aux citoyens l'occasion de se faire entendre ; encourager un débat large et approfondi ou inciter les citoyens à la citoyenneté active²⁴⁴.

D'un point de vue méthodologique, les dispositions en question sont évaluées par rapport à leur efficacité au sens strict, c'est-à-dire leur capacité à atteindre les objectifs posés par le Constituant. Il s'agit donc de mesurer l'ensemble des effets dont l'origine est imputable au dispositif mis en place²⁴⁵. Cette évaluation est aussi prospective en ce qu'elle vise à apprécier les effets potentiels de la législation plutôt que des effets déjà produits²⁴⁶, ce qui peut poser un problème de fiabilité puisqu'elle est basée sur la projection dans l'avenir²⁴⁷. Néanmoins, la littérature nous semble assez abondante pour permettre l'émission de certaines remarques en vue d'améliorer d'ores et déjà le mécanisme mis en place.

Les principaux éléments analysés peuvent se regrouper en deux questions : d'une part, est-il sage d'avoir choisi un outil dont l'issue n'est pas contraignante pour l'autorité (section 1) ? D'autre part, comment s'assurer que la consultation populaire soit à l'origine de débats impliquant l'ensemble de la société et deviennent un outil normal de décision (section 2) ?

Section 1. Le caractère non-contraignant de la consultation

Le choix du Constituant d'opter pour une consultation populaire au lieu d'un référendum porte principalement sur la différence majeure entre ces deux mécanismes c'est-à-dire la présence ou non d'un effet décisoire. En réalité, peu de débats ont eu lieu à ce sujet spécifique

²⁴³ Les objectifs classiques d'une participation accrue peuvent être résumés en quatre points : plus de démocratie ; amélioration de la qualité des décisions ; plus de support ; meilleure protection des droits : E. LANCKSWEERDT, *Handboek burgerparticipatie (...)*, op. cit., p. 7.

²⁴⁴ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », op. cit., p. 10.

²⁴⁵ A. FLÜCKIGER, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Revue européenne des sciences sociales* (en ligne), 2007, n°XLV-138, , disponible sur <http://ress.revues.org/195>, consulté le 29 juillet 2015, p. 85 ; voy. aussi : F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Facultés Universitaires Saint-Louis, 2002, pp. 328 à 337.

²⁴⁶ C.-A. MORAND, « Formes et fonctions de l'évaluation législative », *Elaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, sous la direction de B. Jadot et F. Ost, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1999, p. 208.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 210

et les travaux préparatoires manquent de précision. En effet, un député a déclaré que si le résultat d'une consultation n'est pas contraignant sur le plan juridique, il l'est sur le plan « moral ou politique »²⁴⁸. Plus loin, il est déclaré que ce mécanisme doit « s'intégrer dans un processus décisionnel »²⁴⁹ sans qu'il ne dispose pour autant d'un effet décisoire. Pour clarifier les choses, il faut réaliser que la consultation populaire demande la même organisation qu'un référendum. Dès lors, on peut légitimement se demander pourquoi déranger le citoyen pour un avis simplement facultatif ? Si cet avis est considéré par les représentants politiques comme étant contraignant, alors, il y a un peu de raison d'éviter un référendum²⁵⁰ et il serait plus simple de reconnaître, en droit, le caractère décisoire de l'avis de la population²⁵¹.

Il faut donc admettre que lorsque le Constituant a décidé d'insérer la consultation populaire dans le système constitutionnel belge, son intention était de ne pas lier, de quelque manière que ce soit, le législateur régional quant au résultat de la consultation²⁵². Ainsi, le Parlement régional a une place à prendre dans le processus participatif. En effet, il présente cette qualité d'être un lieu de débat public où toutes les composantes de la société sont supposées être représentées et où l'ensemble des intérêts en jeu sont pris en compte et mis en balance²⁵³. Grâce aux mécanismes de discussion et d'échange d'arguments²⁵⁴ dont il dispose, il peut agir comme un filtre démocratique et délibératif. C'est aussi le lieu où vont se prendre les décisions de concrétisation de l'avis de la population, puisque les parlementaires sont les seuls compétents pour effectuer des arbitrages politiques ou pour interpréter les résultats²⁵⁵.

Néanmoins, un écueil doit être évité : il existe un risque que la population ne voie pas l'intérêt de participer à un scrutin dont l'issue ne sera de toute façon pas contraignante pour les élus et refuse donc de se déplacer en masse pour se prononcer sur un sujet déterminé²⁵⁶. En réalité, le rôle du Parlement est une fois de plus fondamental pour éviter ce sentiment de frustration. Il est très important que les représentants du peuple expliquent clairement à celui-ci le cheminement qui a mené à la décision finale du législateur par rapport aux résultats de la

²⁴⁸ Projet d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution, discussion générale, *C.R.I.*, Chambre, 2013 – 2014, 27 novembre 2013, n° 53-170, p. 54.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 60.

²⁵⁰ Y. LEJEUNE et J. REGNIER, « L'introduction du référendum en droit belge », *op. cit.*, pp. 192 à 195.

²⁵¹ Voy. au sujet de la consultation communale : F. TULKENS, *op. cit.*, p. 32 ; d'un point de vue plus global, voy. K. DESCHOUWER, *op. cit.*, pp. 95 et 96.

²⁵² L'absence d'effet décisoire est considéré comme une première balise afin d'assurer le bon fonctionnement du mécanisme : proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2013 – 2014, n° 53-2966/1, p. 3.

²⁵³ P. POPELIER, *op. cit.*, pp. 352 et 353.

²⁵⁴ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 19 ; Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, pp. 128 et 129.

²⁵⁵ F. SCHRAM, *op. cit.*, p. 58 ; A.-E. BOURGAUX, *op. cit.*, p. 587.

²⁵⁶ Y. LEJEUNE et J. REGNIER, « Belgique », *op. cit.*, p. 71.

consultation²⁵⁷. Une consultation populaire, comme tout mécanisme participatif, crée des attentes dans le chef des citoyens et ces attentes doivent rencontrer une réponse rapide et constructive de la part des élus²⁵⁸. En d'autres termes, à la manière de ce qui est prévu au niveau local²⁵⁹, un devoir de motivation formelle doit s'imposer au Parlement. Evidemment, cela nécessite aussi une obligation d'inscrire le sujet de la question à l'ordre du jour²⁶⁰, en suivant l'exemple du modèle communal²⁶¹. Ce n'est que sous cette condition qu'un véritable dialogue pourra s'instaurer entre les autorités et les citoyens et que les effets bénéfiques de la participation se feront ressentir²⁶².

A cet égard, même si le Constituant est muet, les propositions de décret au niveau de la Région Wallonne sont encourageantes puisqu'elles prévoient toutes des dispositions dans le sens d'une obligation de prise en compte des résultats par le Parlement. Dès lors, si ces obligations sont effectivement respectées, le choix d'un outil non-décisoire peut être avisé en ce qu'il comprend un filtre parlementaire, qui permet de rassurer les représentants par rapport aux éventuels défauts inhérents à la participation (voy. *supra*, ch. 2, section 1)²⁶³. De plus, on peut espérer que la consultation ne soit qu'une première étape permettant l'implémentation d'une véritable culture participative en Belgique, qui pourrait culminer par l'instauration du référendum à certaines occasions.

Section 2. Les conditions nécessaires à la création d'un débat public

La consultation populaire et le référendum font l'objet d'une critique commune : aucun de ces deux mécanismes ne présente un aspect délibératif. Les techniques référendaires au sens large ne sont pas, en elles-mêmes, créatrices d'espaces publics de discussion²⁶⁴ où les citoyens auraient l'occasion de se rencontrer, de discuter et finalement d'élaborer un compromis²⁶⁵. La conséquence est alors la réduction de la consultation ou du référendum à une lutte entre le « oui » et le « non », entre une majorité qui impose sa volonté et une minorité qui la subit (voy. *supra*, partie 2, ch. 2, principalement les pp. 21 et 22).

²⁵⁷ F. SCHRAM, *op. cit.*, p. 56.

²⁵⁸ E. LANCKSWEERDT, *Handboek burgerparticipatie (...)*, *op. cit.*, p. 19.

²⁵⁹ M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, p. 220.

²⁶⁰ E. LANCKSWEERDT, *Handboek burgerparticipatie (...)*, *op. cit.*, p. 19.

²⁶¹ D. RENDERS et L. VANSNICK, *op. cit.*, p. 92.

²⁶² E. LANCKSWEERDT, *Handboek burgerparticipatie (...)*, *op. cit.*, pp. 460 à 464.

²⁶³ Ainsi, le caractère facultatif de la consultation facilite son acceptation politique : A. FEYT et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 107.

²⁶⁴ Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (S. Brunet), *C.I.R.C.*, Parl. w., 2009 – 2010, n° 113, pp. 33 et 34 ; Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, pp. 132 à 135.

²⁶⁵ E. LANCKSWEERDT, « Een ontwikkelingsgerichte kijk op volksraadplegingen », *op. cit.*, p. 276.

Néanmoins, il est imaginable qu'une consultation soit considérée comme étant à la base d'un large débat, qu'elle en soit le point de départ ou bien le point final²⁶⁶. Pour que ce large débat ait effectivement lieu, il faut tout d'abord offrir la possibilité d'initier ce débat (§1) et ensuite une réelle implication et motivation des citoyens sont nécessaires, et cela requiert certains aménagements juridiques et organisationnels ainsi que le retrait de certains obstacles (§§2 à 5).

§1. L'initiative de la consultation

Il est clair que si des citoyens sont à la base de la question posée, ils seront plus motivés pour en débattre et pour donner leur avis à ce sujet. La Constitution est muette au sujet de l'initiative, il faut donc se tourner vers les propositions de décret.

Tout d'abord, notons qu'il existe schématiquement quatre choix possibles²⁶⁷ au sujet de l'initiative d'un référendum ou d'une consultation populaire. La première possibilité consiste à accorder le monopole de l'initiative aux autorités. A ce sujet, il est fortement déconseillé d'accorder cette possibilité au Gouvernement qui risque d'instrumentaliser le mécanisme afin de promouvoir une de ses politiques²⁶⁸ et donc de transformer la consultation en un instrument de légitimation d'une décision déjà prise²⁶⁹. Parfois, une partie de la population peut proposer l'organisation d'une consultation mais ce sont les autorités publiques qui disposent de la compétence finale. Dans d'autres cas, les autorités sont privées de cette compétence et sont soumises à une obligation de respecter l'initiative populaire. Enfin, la Loi elle-même peut imposer une consultation dans certaines circonstances. Au niveau local en Belgique, la deuxième possibilité avait d'abord été préférée pour ensuite priver les autorités de leur compétence²⁷⁰.

Dans les propositions que nous avons pu examiner, l'initiative des habitants (ou des électeurs) est toujours possible. Il semble en effet logique d'accorder ce droit dans la mesure où l'objectif établi est d'impliquer plus les citoyens²⁷¹ dans la gestion de la chose publique. Néanmoins, les modalités de cette possibilité peuvent varier et c'est là que naît le véritable débat.

²⁶⁶ *Ibid.* ; E. LANCKSWEERT, *Handboek burgerparticipatie (...)*, *op. cit.*, p. 206.

²⁶⁷ R. MAES e.a., *Proeve van Vlaams gemeentedecreet*, Bruxelles, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001, pp. 346 et 347.

²⁶⁸ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 37.

²⁶⁹ K. DESCHOUWER, *op. cit.*, pp. 93 et 94.

²⁷⁰ G. GENERET, *op. cit.*, p. 481.

²⁷¹ MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN OPENBAAR AMBT, *Het referendum : mythe of mogelijkheid*, Bruxelles, 1992, p. 5 ; « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 38.

Le premier choix réside dans l'obligation ou la simple possibilité pour le Parlement de donner suite à l'initiative populaire. Cette dernière alternative crée le danger d'un conflit de légitimité entre le Parlement qui retire celle-ci des élections, et l'initiative qui la tire de son origine populaire²⁷². Inversement, si le Parlement est privé de la compétence finale, il y a risque que celui-ci ne s'implique pas dans l'organisation de la consultation et que le débat qui devrait en résulter ne soit finalement pas existant ou très limité vu le silence et l'inaction des représentants²⁷³.

Le deuxième choix politique, qui appelle à plus de réflexion, est celui d'instaurer des seuils de validité de l'initiative ou non ainsi que la hauteur de ces seuils. Toutes les propositions, ainsi que la législation en matière communale, proposent certains seuils, ce qui est clairement une limite à l'initiative et donc à la participation. La nécessité d'instaurer des seuils est justifiée de plusieurs manières. D'une part, il s'agit d'assurer une certaine représentativité de la proposition, d'en asseoir la légitimité et d'en prouver le caractère régional²⁷⁴ ; d'autre part, il s'agit aussi d'éviter que des consultations portent sur des sujets dont l'intérêt est plus que limité²⁷⁵, une multiplicité de tels sujets entraînant une démotivation et un désintérêt de la part des participants potentiels²⁷⁶. Enfin, la crainte d'une surcharge des demandes (voy. *supra*, partie 2, ch. 2, p. 20) n'est sûrement pas étrangère à cette volonté d'en limiter le nombre. L'instauration de seuils a certainement des raisons d'être mais elle reste néanmoins un obstacle à l'organisation d'initiative, obstacle renforcé par le fait que les citoyens à la base de l'initiative sont généralement peu organisés et peuvent éprouver des difficultés à atteindre les seuils mis en place²⁷⁷. A cet égard, il est significatif que face au relatif échec de la consultation communale, une des mesures phares fut la modification des seuils à atteindre pour pouvoir proposer l'organisation d'une consultation²⁷⁸.

Dès lors, il s'agit pour le législateur régional de trouver un équilibre entre deux extrêmes²⁷⁹. D'une part, si les seuils instaurés sont trop élevés, l'efficacité du mécanisme sera mise à

²⁷² M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, p. 205.

²⁷³ A. FEYT et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, pp. 105 et 106.

²⁷⁴ Proposition de décret spécial visant à instituer la consultation populaire régionale, *Doc.*, Parl. w., 2014 – 2015, n°83/1, p. 7 ; F. TULKENS, *op. cit.*, p. 730.

²⁷⁵ Proposition de décret spécial instituant la consultation populaire régionale, Commission des affaires générales, de la simplification administrative, des fonds européens et des relations internationales, discussion générale, *C.I.R.C.*, parl. w., 2013 – 2014, n°120, p. 17.

²⁷⁶ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 39.

²⁷⁷ F. TULKENS, *op. cit.*, p. 730.

²⁷⁸ G. GENERET, *op. cit.*, p. 480.

²⁷⁹ Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (J.-B. Pilet), *C.I.R.C.*, Parl. w., 2009 – 2010, n° 113, p. 27 ; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN OPENBAAR AMBT, *op. cit.*, p. 5.

mal²⁸⁰. L'expérience a montré que de tels seuils étaient générateurs de frustration et pouvaient donner naissance à des contestations portant sur la validité des signatures requises pour atteindre ceux-ci²⁸¹. Ils seraient aussi contradictoires avec l'objectif d'ouverture qui accompagne généralement la volonté de mettre en place des procédés participatifs²⁸². D'autre part, si les seuils sont tellement bas qu'ils rendent le procédé trop accessible, les effets secondaires (tels que le désintérêt ou la lassitude) seront plus importants et donc plus néfastes²⁸³. Dans tous les cas, il est établi que les seuils doivent être appréhendés différemment selon le nombre de personnes susceptibles de participer²⁸⁴. Ainsi, plus le nombre de participants est élevé, plus un seuil exprimé en nombre absolu le sera. En revanche, lorsque le seuil est exprimé en pourcentage, celui-ci sera plus faible lorsque le nombre de participants potentiels est plus élevé²⁸⁵.

Au vu de ces éléments, deux conclusions peuvent être dressées. D'une part, l'obligation imposée au Parlement d'organiser une consultation lorsqu'une initiative populaire a lieu ne semble pas adéquate car elle risque de mettre à mal la bonne volonté des parlementaires de contribuer au processus participatif. Or, un tel processus ne peut fournir de résultats satisfaisants que si toutes les parties sont ouvertes au débat. D'autre part, l'instauration de seuils est légitime, notamment au vu des risques de surcharge des demandes. Les seuils proposés au niveau régional semblent hauts en chiffres absolus (100.000 habitants ou 50.000 citoyens électeurs) mais représentent des pourcentages assez faibles en réalité (entre 2 et 3%). En terme de pourcentage, l'initiative populaire est donc plus aisée, ce qui s'explique par le principe de dégressivité expliqué ci-dessus²⁸⁶. Dès lors, ces seuils ne semblent pas, *a priori*, trop élevés. Néanmoins, les trois propositions examinées prévoient aussi des conditions de répartition géographique, ce qui nous semble moins justifié. En effet, la volonté de s'assurer une assise régionale répond au problème de la représentativité de l'initiative, or il nous semble que la problématique de la représentativité est plus pertinente lorsqu'il s'agit d'un seuil de dépouillement (voy. *infra*, §5) puisque même si l'initiative émerge d'une partie très limitée de la population, c'est bien l'ensemble de celle-ci qui se prononcera sur la question et qui en déterminera l'issue. Si l'ensemble de la population ne s'estime pas concernée, la réponse reflètera cet état de fait et le Parlement wallon, en expliquant suffisamment ses

²⁸⁰ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 40.

²⁸¹ K. DESCHOUWER, *op. cit.*, p. 94.

²⁸² F. SCHRAM, *op. cit.*, p. 56.

²⁸³ MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN OPENBAAR AMBT, *op. cit.*, p. 5.

²⁸⁴ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 40.

²⁸⁵ Cette logique explique les seuils différenciés mis en place en matière de consultation communale, à l'exception de la législation wallonne qui établit un seuil unique de 10%. Voy. *supra*, partie 1, ch. 3.

²⁸⁶ Proposition de décret spécial visant à instituer la consultation populaire régionale, *Doc.*, Parl. w., 2014 – 2015, n°83/1, p. 7

motifs, pourra facilement ne pas prendre la décision demandée uniquement par une frange réduite du peuple. De plus, seules des matières régionales peuvent faire l'objet d'une consultation, ce qui limite aussi les demandes trop localisées, qui pourront être réorientées vers les autorités communales (voire provinciales) compétentes.

§2. Un débat portant sur de nombreux sujets

Pour que le débat ait lieu et pour qu'il ait du sens pour les participants, il faut que les décisions qui en résultent causent un impact réel sur des sujets qui concernent la population. Dès lors, il est nécessaire que le sujet de la question soit perçu comme important et justifiant l'énergie et le temps consacrés au processus. Donc le sujet d'une consultation est capital et si il y a des exclusions, celles-ci doivent être spécialement justifiées par rapport aux objectifs de la participation.

Le Constituant a considéré que tout sujet touchant sur une compétence de la Région pouvait faire l'objet d'une consultation, sauf exceptions. Dès lors, cette approche matérielle permet aux citoyens d'imposer un sujet au législateur régional²⁸⁷, pour autant que ce sujet ne soit pas visé par les dites exclusions. De là vient la nécessité d'examiner le fondement et la pertinence des exclusions citées par le Constituant et proposées éventuellement par les représentants régionaux.

a) La décision de limiter la consultation populaire aux matières exclusivement régionales

Les travaux parlementaires seuls ne permettent pas d'expliquer le choix d'accorder la possibilité d'organiser une consultation populaire uniquement aux Régions. Néanmoins, les raisons derrière ce choix sont bien connues. Il s'agit clairement d'éviter une opposition trop forte entre les deux communautés linguistiques principales de notre pays. La crainte partagée par de nombreux auteurs²⁸⁸ est que des décisions différentes au Nord et au Sud de la frontière linguistique fassent apparaître et renforcent à long terme les clivages existants en mettant en évidence les points de vue les plus radicaux, au détriment de la recherche d'un compromis. Cette crainte suffit pour ne pas tenter de consultation au niveau communautaire ou fédéral. A cela s'ajoute, au niveau communautaire, une autre problématique plus concrète. En effet, une consultation communautaire serait peu praticable au vu de la situation Bruxelloise : il est

²⁸⁷ G. GEUDENS, *op. cit.*, p. 624.

²⁸⁸ K. DESCHOUWER, *op. cit.*, p. 86 ; Y. LEJEUNE et J. REGNIER, « Belgique », *op. cit.*, p. 72 ; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN OPENBAAR AMBT, *op. cit.*, p. 6 ; « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 69 ; M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 113 ; J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, pp. 166 à 169.

impossible de déterminer qui à Bruxelles pourrait participer à une consultation de la Communauté Flamande ou Francophone, puisqu'il n'existe pas, dans notre système institutionnel, de sous-nationalités²⁸⁹.

Cet argument semble évident mais pourtant, il n'est pas inattaquable. En effet, en excluant les citoyens Belges de ce débat, on les empêche aussi de s'impliquer dans la construction fédérale de la Belgique et l'on peut alors se demander comment ils pourraient s'y attacher²⁹⁰. De plus, certains éléments tendent à montrer que la division claire du pays en deux blocs linguistiques au moment des élections lorsque l'on parle de l'avenir de la Belgique est plutôt à relativiser²⁹¹. Il est aussi indubitable que les représentants politiques élus peuvent aussi avoir de grandes difficultés pour trouver des compromis lorsque l'avenir de la Belgique fédérale est en jeu²⁹². Enfin, pragmatiquement, il peut parfois être difficile de déterminer quelles questions peuvent avoir un effet clivant puisque tous les sujets peuvent présenter à un moment donné une dimension communautaire²⁹³.

Dès lors, des alternatives ou des solutions ont pu être émises afin de palier les risques communautaires. Il s'agit de mettre en place des systèmes en vue d'assurer une représentation linguistique, à l'image de ce qui fut mis en place parallèlement au suffrage universel²⁹⁴. Au niveau fédéral, il serait envisageable de prévoir un système de double majorité (majorité au niveau national et majorité dans deux ou plusieurs entités fédérées) mais ce système aurait comme désavantage de mettre en place une sorte de veto fédéré, potentiellement générateur de frustration et de conflits²⁹⁵. Une alternative serait l'instauration d'une condition selon laquelle une minorité significative des participants d'une entité approuve une proposition qui aurait recueilli les voix de la majorité nationale²⁹⁶. Un autre système pourrait être imaginé selon lequel l'organisation d'une consultation serait soumise, à la demande d'une majorité dans chacun des groupes linguistiques de la Chambre, à une procédure particulière de

²⁸⁹ J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, pp. 170 à 175 ; P. POPELIER, *op. cit.*, p. 349. Cette dernière considère qu'il serait juridiquement possible d'organiser une consultation communautaire uniquement sur le territoire de langue flamande ou francophone selon les cas puisque les Communautés ne sont compétentes que pour les institutions unilingues bruxelloises et pas pour les personnes en tant que telles. Néanmoins, cette solution semble irréalisable politiquement.

²⁹⁰ A.-E. BOURGAUX, *op. cit.*, p. 893.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 896.

²⁹² *Ibid.*, p. 611.

²⁹³ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, pp. 31 et 69 ; J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, pp. 170.

²⁹⁴ A.-E. BOURGAUX, *op. cit.*, pp. 610 et 611.

²⁹⁵ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 70 ; M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 113 ; J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, pp. 172.

²⁹⁶ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 70.

concertation au sein du Parlement²⁹⁷. Enfin, Une dernière possibilité, applicable aussi au niveau communautaire, serait l'instauration du mécanisme de la sonnette d'alarme via lequel une entité pourrait demander la suspension d'une consultation se déroulant dans une autre entité et de soumettre cette organisation à une concertation au sein d'un organe désigné à cet effet²⁹⁸. Il faut être conscient que tous ces mécanismes ont un effet préventif qui pourrait effectivement calmer les ardeurs de certains représentants politiques ayant l'intention d'utiliser la consultation pour susciter des remous communautaires, mais qui pourrait aussi être perçu comme un obstacle 'politicien' à une initiative populaire²⁹⁹. L'implémentation des mécanismes de notre système représentatif dans un système plus participatif est donc loin d'être évidente³⁰⁰.

Au regard de ces éléments, il semble donc justifié d'avoir exclu les consultations aux niveaux fédéral et communautaire, le risque de clivage linguistique étant très présent. Il est possible de réfléchir à des mécanismes protecteurs des minorités linguistiques mais cela aurait nécessité de longs débats, potentiellement très divergents, au sein du Parlement et du Sénat. La prudence est donc compréhensible. Par ailleurs, ces craintes semblent encore plus justifiées par ce qu'il ressort des travaux parlementaires : les seuls partis voulant étendre la consultation au niveau communautaire étaient la NVA et le Vlaams Belang, deux partis notoirement indépendantistes³⁰¹.

b) L'exclusion des matières relatives aux finances et au budget

Nous avons déjà souligné que cette exclusion devait être interprétée strictement, sous peine de priver le mécanisme de la consultation populaire de toute utilité (voy. *supra*, partie 3, ch. 1, section 1). Nonobstant, l'opportunité même de cette exclusion doit être examinée.

Deux raisons principales ont justifié cette règle. D'une part, il s'agit d'une exception relativement classique dans les autres Etats qui connaissent la consultation populaire³⁰², qui avait d'ailleurs été déjà instaurées au sujet de la consultation communale et provinciale. Cependant, il est connu que cette exclusion est loin d'être universelle et que de nombreux

²⁹⁷ J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, pp. 171.

²⁹⁸ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 70 ; J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, pp. 172.

²⁹⁹ J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, pp. 172.

³⁰⁰ K. DESCHOUWER, *op. cit.*, p. 87.

³⁰¹ Projet de texte portant insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 2013 – 2014, n° 5-2372/3, pp. 7, 8 et 11.

³⁰² Proposition d'insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2013 – 2014, n° 53-2966/1, p. 5.

référendums sont par exemple organisés à ce sujet aux Etats-Unis³⁰³. D'autre part, l'argument substantiel consiste à dire qu'il est « logique »³⁰⁴ d'exclure ces matières car il est inimaginable d'interroger la population sur le montant des impôts qu'elle paye, puisqu'elle se prononcerait toujours en faveur d'une diminution des impôts³⁰⁵ tout en réclamant un maintien de la qualité des services publics³⁰⁶. Cette demande contradictoire serait par là-même même impossible et donc source de frustrations pour le peuple³⁰⁷.

Cette argumentation nous semble insuffisante pour justifier une telle exclusion. En effet, l'exclusion de toute question portant sur les finances et particulièrement sur les impôts revient en réalité à exclure du débat public un sujet qui est pourtant au cœur de la politique actuelle. Le sujet de la taxation est au plus près des préoccupations des citoyens, or malheureusement, les règles constitutionnelles actuelles les empêchent de débattre et de donner leur avis sur ce sujet brûlant.

L'impôt est aussi au cœur de la souveraineté de l'Etat³⁰⁸. Certes, classiquement, cette compétence souveraine est confiée au Parlement³⁰⁹ mais cela n'est pas sans défaut, l'exécutif prend actuellement une place importante dans l'élaboration de toute législation fiscale³¹⁰. Cette vision classique est en réalité fondée sur l'idée que l'impôt fonctionne et est respecté grâce à l'acception que les citoyens en ont, et le consentement collectif de la population se fonde sur la légitimité de cet impôt³¹¹. Or, la légitimité de l'impôt connaît aujourd'hui une crise³¹², ce qui met en danger son efficacité à financer la société. Cette légitimité a deux fondements principaux : la taxe doit être perçue comme juste et nécessaire³¹³. La Justice de

³⁰³ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 34 ; pour un aperçu des possibilités au niveau communal dans plusieurs pays étrangers, voy. : R. MAES e.a., *op. cit.*, p. 348.

³⁰⁴ Proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2013 – 2014, n° 53-2966/3, p. 7.

³⁰⁵ Projet de texte portant insertion d'un article 39bis dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 2013 – 2014, n° 5-2372/3, p. 9.

³⁰⁶ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 34.

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ A cet égard, la délégation d'un grand nombre de compétences fiscales aux Régions n'est qu'une possibilité offerte par la souveraineté elle-même : J. BUISSON, « Impôt et souveraineté », *Arc. phil. dr.*, 2002, p. 27 à 29.

³⁰⁹ Ainsi, l'art. 170, §1 de la Constitution belge prévoit qu'un impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi ; l'art. 14 de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 prévoit quant à lui que « tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » ; aux Etats-Unis, cette idée fut même un slogan révolutionnaire au moment de la lutte d'indépendance : « no taxation without representation ».

³¹⁰ G. MESTRALLET, M. TALY et J. SAMSON, *La réforme de la gouvernance fiscale*, Paris, L.G.D.J., 2005, pp. 45 à 57.

³¹¹ *Ibid.*, p. 18.

³¹² A. JOSÉ MENÉNDEZ, *Justifying taxes. Some elements for a general theory of a democratic tax law*, Dordrecht, Kluwer academic publishers, 2001, p. 111.

³¹³ M. BOUVIER, « La question de l'impôt idéal », *Arc. phil. dr.*, 2002, p. 18.

l'impôt peut être appréciée de diverses manières³¹⁴ et chacun l'appréciera donc différemment en fonction de sa notion de Justice³¹⁵. La question de la nécessité de l'impôt est relativement plus simple à aborder puisqu'il s'agit de montrer que l'objectif de l'impôt est bien de couvrir les charges de l'Etat³¹⁶, la vie en société imposant la répartition de ces charges entre les membres de cette société³¹⁷.

Ces deux éléments, Justice et Nécessité, sont au fondement du consentement. Dès lors, la loi fiscale doit être améliorée pour répondre aux attentes que ces principes font naître et doit être rendue plus lisible et moins hermétique³¹⁸. Une manière d'atteindre cet objectif est de renforcer les contacts entre le Parlement créateur de l'impôt et les contribuables individuels³¹⁹. Quoi de mieux pour établir de tels contacts qu'un mécanisme de participation des citoyens dont l'effet pédagogique (voy. *supra*, partie 2, ch. 2) pourrait améliorer la connaissance de la loi fiscale et par là-même son acceptation ? Une loi fiscale élaborée avec le citoyen sera mieux respectée, mieux justifiée et dès lors plus rentable pour l'Etat, qui en a bien besoin. Peut-être est-il finalement temps de mettre à jour le vieil adage américain et de déclarer : « no taxation without participation » ?

L'expérience étrangère peut aussi apporter des réponses et contribuer à la remise en question du préjugé des représentants à l'encontre de la capacité du peuple de décider des impôts qu'il paiera. Plusieurs études ont ainsi été menées. Il semble en tous les cas qu'il ne puisse pas lui être reproché de prendre des décisions de manière irréfléchie à ce sujet. En effet, les pays qui connaissent le référendum sur les matières fiscales n'ont pas nécessairement une dette plus importante que les autres et les services publics tendent à y être plus efficaces³²⁰. Plus précisément, en Suisse, les référendums sur les matières fiscales sont fréquents et semblent surtout avoir eu comme effet de diminuer les dépenses de l'Etat, peut-être parce que les représentants ont une tendance à dépenser plus que nécessaire³²¹.

³¹⁴ Schématiquement, une distinction est faite entre la justice commutative, qui vise à l'égalité stricte des contribuables sans avoir égard à leur situation personnelle ; la justice distributive qui vise une application proportionnelle de l'impôt en fonction des richesses et la justice redistributive qui vise à redistribuer les richesses obtenues pour réduire les inégalités. Voy. à ce sujet : M. BOUVIER, *op. cit.*, p. 18 ; F. D'AGOSTINO, « Réflexions sur la Justice de l'impôt », *Arc. phil. dr.*, 2002, pp. 281 à 289 ; A. JOSE MENENDEZ, *op. cit.*, pp. 151 à 154 ; A. STEICHEN, « La Justice fiscale entre la Justice commutative et la Justice distributive », *Arc. phil. dr.*, 2002, pp. 243 à 279.

³¹⁵ M. BOUVIER, *op. cit.*, p. 18

³¹⁶ M. BOUVIER, *op. cit.*, p. 18 ; A. JOSÉ MENÉNDEZ, *op. cit.*, p. 120.

³¹⁷ E. DE CROUY CHANEL, « La citoyenneté fiscale », *Arc. phil. dr.*, 2002, pp. 41 et 42.

³¹⁸ G. MESTRALLET, M. TALY et J. SAMSON, *op. cit.*, pp. 81 à 95.

³¹⁹ *Ibid.*, pp. 73 et 74.

³²⁰ R. MAGNI BERTON, *op. cit.*, p. 188

³²¹ L. FELD, « Budget referendums and Government spending : evidence from Swiss cantons », *Journal of public economics*, 2003, pp. 2703 à 2724, disponible sur <http://www.iandrinstitute.org/Studies.htm>, consulté le 24

Aux Etats-Unis, les initiatives populaires et les référendums sont considérés comme des limites à la croissance de l'Etat (et donc aux dépenses de celui-ci) mais, il est vrai, aussi à une croissance des impôts³²². La participation du peuple est donc un facteur qui tend à diminuer la fonction redistributive de l'impôt tout en décentralisant les décisions concernant cette matière, ce qui a donc rapproché le centre de décision des citoyens³²³. Néanmoins, la population n'est pas insensée en matière fiscale. En effet, la majorité des initiatives fiscales sont des échecs et les réussites sont plutôt dues à un grand manque de satisfaction vis-à-vis de l'autorité³²⁴. Ce que le peuple recherche n'est pas une société sans impôt mais plutôt un système fiscal stable sur lequel il a le contrôle. Ainsi, la population se prononce parfois aussi en faveur d'une imposition lorsqu'elle estime celle-ci nécessaire³²⁵.

Ces éléments montrent que la question de savoir si les impôts pouvaient être soumis à consultation aurait incontestablement mérité plus de débats. Certes, l'implication des citoyens dans cette matière peut avoir des conséquences importantes sur le budget de l'Etat et cela peut mener à mal l'Etat Providence ou Social Actif. Eventuellement, une réduction vraiment importante des financements des politiques pourrait même constituer une violation de l'obligation de standstill en matière de droits sociaux³²⁶. Mais, au vu de l'importance du sujet, une exclusion pure et simple pourrait empêcher la réalisation des effets escomptés de la consultation, c'est-à-dire la détection des attentes des citoyens, le sentiment de participer effectivement au processus décisionnel et la tentative de combler le fossé entre le citoyen et le politique³²⁷. De plus, le filtre parlementaire inhérent au mécanisme de la consultation populaire permet de ne pas prendre une décision, même approuvée par une majorité de la population, lorsque celle-ci réduit les moyens vitaux de la Région. Ce refus devra évidemment, une fois de plus, être spécialement motivé afin que la population ne remette pas en cause le bien fondé de la décision. Dès lors, au vu du filtre parlementaire permis par la consultation, et pour autant que l'obligation de motivation soit respectée, il nous semble que

juillet 2015 ; U. WAGSCHAL, « Direct democracy and public policymaking », *Journal of public policy*, 1997, pp. 223 à 245, disponible sur <http://www.jstor.org/stable/4007611>, consulté le 24 juillet 2015.

³²² P. SEPP, « By popular demand : how citizen-driven ballot measures have shaped tax policy for the better », *National Taxpayers Union Foundation* (en ligne), 1999, disponible sur <http://www.iandrinstitute.org/Studies.htm>, consulté le 24 juillet 2015.

³²³ J. MATSUSAKA, « Fiscal effects of the voter initiative : evidence from the last 30 years », *Journal of political economy*, 1995, pp. 587 à 623, disponible sur <http://www.iandrinstitute.org/Studies.htm>, consulté le 24 juillet 2015.

³²⁴ B. PIPER, *A brief analysis of voter behavior regarding tax initiatives (from 1978 to 2000)*, Washington D.C., Citizen Lawmaker Press, 2000, disponible sur <http://www.iandrinstitute.org/Studies.htm>, consulté le 24 juillet 2015.

³²⁵ *Ibid.*, p. 11.

³²⁶ J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, p. 177.

³²⁷ M. ELCHARDUS, « Thèmes pouvant faire l'objet d'un référendum », annexe I.A. à l'avis du Comité Scientifique adjoint aux Commissions pour le renouveau politique, *Doc. Parl.*, Chambre, 2000 - 2001, n° 0797/002 ; *Doc. Parl.*, Sénat, 2000 - 2001, n° 2-416/2, p. 91.

l'exclusion des matières fiscales est contre-productive et n'aurait pas dû être prévue par le Constituant.

c) L'exclusion des matières réglées à la majorité des deux tiers des suffrages

Cette exclusion a été justifiée de manière très peu approfondie : il s'agit d'avoir égard à la plus large assise démocratique dont dispose ce type de matière ainsi que d'éviter d'alourdir un processus déjà plus complexe³²⁸. Cet argument nous semble insuffisant : en effet, l'objectif de la consultation n'est pas tant de démocratiser le processus que d'inciter à la participation afin d'impliquer le citoyen dans des matières qui le concernent. Or, rien n'indique que des matières réglées avec une majorité spéciale présentent moins d'intérêt pour les participants que de matières réglées à majorité simple. Au contraire, une condition de majorité spéciale indique une importance toute particulière pour la société, ce qui devrait justement inciter une plus grande inclusion de la population.

Cette exclusion de majorité spéciale aurait par contre beaucoup plus justifiée dans le cadre d'une consultation au niveau fédéral, puisqu'il s'agit dans ce cas de matières très sensibles au niveau linguistique et qu'une logique de protection des minorités prend alors tout son sens³²⁹. Enfin, notons que certains ont considéré que cette règle était à l'origine de l'exclusion de toute question portant sur la répartition des compétences entre entités fédérées et fédérale³³⁰. Cette analyse est incorrecte. C'est bien la limitation aux matières exclusivement régionales qui justifie cette dernière exclusion. En effet, il est évident que la Région ne peut pas, unilatéralement, s'approprier des nouvelles compétences attribuées par la Constitution ou les lois spéciales à une autre entité.

d) Les autres exclusions

Deux autres éléments, moins controversés, sont aussi exclus. D'une part, une question posée lors d'une consultation populaire ne peut pas porter atteinte aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales. Il s'agit ici principalement d'assurer la protection des droits face à la volonté de la majorité³³¹. Cette exclusion est basée sur l'idée que les droits de l'Homme sont au fondement de notre Ordre Juridique³³². Dans notre système constitutionnel, il est évident

³²⁸ Proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2013 – 2014, n° 53-2966/1, p. 6.

³²⁹ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, pp. 32 et 33.

³³⁰ Projet de texte portant insertion d'un article 39bis dans la Constitution, amendement n°1, *Doc. parl.*, Sénat, 2013 – 2014, n°5-2372/2, p. 2.

³³¹ Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 185.

³³² F. SCHRAM, *op. cit.*, p. 57 ; J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, pp. 175 et 176.

qu'un décret, même basé sur une décision populaire, ne peut pas remettre en cause les obligations et les droits prévus dans la Constitution et les Conventions internationales de protection. De plus, nous rappelons que cette exclusion n'est pas absolue puisqu'une question portant sur un droit fondamental sera acceptée si elle est justifiée aux yeux de la Cour constitutionnelle. D'autre part, il est classique d'exclure les questions de personne, ce que le Constituant n'a pas fait mais qui est envisagé par deux propositions de décret régional. En effet, une telle consultation serait très probablement contraire au droit à la vie privée³³³ et ne présenterait aucun intérêt d'un point de vue participatif.

§3. Un débat basé sur une question de bonne qualité

Il est clair que la réussite de la consultation populaire repose grandement sur la qualité de la question dont elle est l'objet. Cette question doit donc répondre à certains critères et ceux-ci doivent être vérifiés par une autorité dont le jugement ne sera pas facilement remis en cause. Une distinction peut être faite entre un contrôle formel et un contrôle substantiel de la question³³⁴. Le contrôle formel porte sur le respect des conditions établies par des textes supérieurs en vue de pouvoir organiser une consultation populaire. Le contrôle substantiel porte sur deux choses : d'une part, le respect des règles de compétence, et d'autre part, un contrôle d'opportunité qui porte sur la qualité de la question en elle-même³³⁵. Même s'il semble cohérent de confier le contrôle formel et le contrôle substantiel portant sur la compétence, qui sont des questions juridiques, à une juridiction³³⁶, des alternatives sont envisageables (a). Le contrôle substantiel sur la qualité de la question fait l'objet de plus de débat puisqu'il s'agit d'un sujet politique (b).

a) Le contrôle formel et de la compétence confié à la Cour constitutionnelle

Le contrôle par la Cour a été justifié comme une sorte de contrepartie à la large autonomie accordée aux Régions, afin de s'assurer que celles-ci respectent les balises constitutionnelles³³⁷. La Cour constitutionnelle présente l'avantage d'être impartiale et d'avoir l'habitude d'exercer un contrôle de constitutionnalité³³⁸. De plus, sa composition

³³³ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, pp. 28 et 29.

³³⁴ *Ibid.*, p. 75.

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ *Ibid.*, p. 76.

³³⁷ Proposition de révision de l'article 142 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sénat, 2012 – 2013, n°2971/1, p. 3.

³³⁸ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 76.

particulière³³⁹ lui assure un point de vue dépassant le droit pur et prenant en compte certains éléments politiques³⁴⁰.

Néanmoins, ce choix a aussi fait l'objet de certaines critiques. D'abord, le choix d'un contrôle *a priori* entraîne nécessairement un alourdissement de la procédure d'organisation³⁴¹. De plus, il s'agit d'un ajout d'une nouvelle compétence³⁴² pour la Cour, qui s'éloigne encore de sa mission d'origine de contrôle des normes et marque une certaine incohérence en introduisant un concept de décision (qui se différencie donc d'un arrêt)³⁴³.

Ces critiques sont compréhensibles mais les alternatives proposées ne sont pas très satisfaisantes. Un unique contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité d'un décret adopté suite à une consultation serait confronté à un important obstacle politique : il est difficile d'imaginer la Cour annuler un décret qui bénéficie de manière aussi éclatante du soutien de la population et qui, de plus, a nécessité auparavant une organisation onéreuse³⁴⁴. Une telle annulation ne pourrait être qu'une source de frustration pour la population³⁴⁵. Il n'est pas non plus souhaitable de confier une compétence à la section législation du Conseil d'Etat puisque celle-ci est compétente pour émettre des avis qui ne sont pas contraignants pour l'autorité³⁴⁶. Dès lors, un contrôle préventif et obligatoire³⁴⁷ est bien la meilleure solution, au prix d'un allongement de la procédure.

Une autre solution était de confier l'ensemble de ce contrôle au Parlement régional ou à une partie de celui-ci³⁴⁸. Cette solution permet particulièrement au Parlement de reformuler la question si nécessaire après un contrôle qui n'aura pas seulement été exercé par des juristes³⁴⁹. Néanmoins, dans le cadre de l'organisation d'une consultation, il est nécessaire que le contrôle juridique soit mené par une instance neutre, et ce particulièrement en matière

³³⁹ Voy. À ce sujet : M. VERDUSSEN, *Justice Constitutionnelle*, *op.cit.*, pp. 140 à 156.

³⁴⁰ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 76.

³⁴¹ Proposition d'insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2013 – 2014, n° 53-2966/3, p. 6.

³⁴² Au sujet des nouvelles compétences accordées à la Cour par la sixième Réforme de l'Etat, voy. : M. VERDUSSEN, « Cour constitutionnelle », *op. cit.*, pp. 287 à 298.

³⁴³ Projet de texte portant insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 2013 – 2014, n° 5-2372/3, p. 10.

³⁴⁴ J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, pp. 178 et 179.

³⁴⁵ *Ibid.* ; « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, pp. 77.

³⁴⁶ *Ibid.*

³⁴⁷ C'est la théorie défendue par J. Velaers qui ajoute qu'un tel contrôle, accordé de préférence à la Cour constitutionnelle, doit alors être compensé par la suppression du contrôle constitutionnel ultérieur, en tout cas dans l'hypothèse d'un référendum, voy. : J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, p. 181.

³⁴⁸ Une intervention du Sénateur Laeremans allait dans ce sens : Projet de texte portant insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 2013 – 2014, n° 5-2372/3, p. 12.

³⁴⁹ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, pp. 77.

de compétences, sujet sensible en Belgique³⁵⁰. De plus, la protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle est devenue un élément essentiel de notre Ordre Juridique³⁵¹, que l'on peut donc difficilement supprimer.

Finalement, la solution retenue est une solution hybride³⁵² : certes, le contrôle juridique est exercé *a priori* par la Cour constitutionnelle mais le Parlement reste l'autorité compétente pour l'organisation de la consultation et, à ce titre, dispose de la possibilité de modifier la question s'il l'estime nécessaire.

b) Le contrôle substantiel de la qualité de la question

La qualité de la question réfère ici à la formulation utilisée. En effet, la formulation de la question dans une technique référendaire est capitale car elle peut en partie déterminer à l'avance la réponse majoritaire ou bien ne pas être assez claire pour permettre une réponse intelligible qui reflète la volonté des électeurs³⁵³. La question idéale est claire et univoque mais il ne faut pas oublier que cette question est posée dans un certain contexte politique, où la concurrence et la compétition entre partis peut donner naissance à des tentatives de manipulation du peuple via la manière dont est posée la question³⁵⁴. Plusieurs éléments sont à prendre en compte à ce sujet.

Une première forme de manipulation de la formulation est de ne pas proposer une réponse qui dispose pourtant d'une assise sociale³⁵⁵, c'est-à-dire qui a réussi à être défendue par une partie importante de l'opinion. Si cette solution présente dans le débat ne l'est pas dans la consultation, la population se sentira lésée.

Ensuite, le choix d'une question à choix multiple peut poser problème. En effet, il peut être malaisé de déterminer une majorité indiscutable³⁵⁶. Cependant, une telle solution permettrait, dans le cadre d'une consultation, d'établir une hiérarchie des préférences³⁵⁷, à charge alors des représentants d'élaborer un compromis sur la base de celle-ci. Cela permettrait de sortir du clivage oui-non mais nécessiterait une information claire sur la manière dont seront calculés les votes³⁵⁸. Si le choix multiple n'est pas sans reproche, la simple alternative oui-non ne l'est

³⁵⁰ J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, p. 180.

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 77.

³⁵³ Ainsi, en Suisse, lors d'une initiative anti-nucléaire, des électeurs voulant voter contre le nucléaire répondirent non à la question posée alors qu'il aurait fallu voter oui pour montrer une opposition à la construction de centrales : Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 174.

³⁵⁴ K. DESCHOUWER, *op. cit.*, p. 91.

³⁵⁵ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 46.

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 47.

³⁵⁷ Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 131.

³⁵⁸ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 48.

pas non plus. Une certaine dose de confusion et de manipulation peut se présenter lors de l'interprétation des résultats : que signifie réellement le vote « oui » ou « non » ? Selon la question posée, la signification du vote n'est pas toujours évidente. Dans les cas les plus extrêmes, le « oui » peut même se résumer à un blanc-seing donné à l'autorité³⁵⁹.

Finalement, une manipulation assez évidente est celle qui consiste à combiner deux thèmes différents dans une même question, liant ainsi les deux issues. On pourrait par exemple imaginer que l'autorité lie une réponse peu populaire à une autre réponse qui disposerait quant à elle d'un large support³⁶⁰. Dans le même ordre d'idée, on ne peut pas admettre que l'autorité puisse insérer des mots suggestifs dans la question, ce qui transformerait la question en un outil de persuasion³⁶¹. Il faut aussi réaliser que certains biais cognitifs existent, liés, entre autres, aux verbes choisis, qui vont influencer l'issue de la question. Par exemple, il est plus facile pour la population de voter « non » à une autorisation que « oui » à une interdiction, alors même que le résultat final est strictement identique³⁶².

Ces éléments doivent donc être pris en compte lors de l'élaboration et de l'évaluation de la question. Néanmoins, ces problèmes peuvent souvent être résolus par des solutions techniques³⁶³ et il ne faut pas non plus sous-estimer les capacités des citoyens à comprendre la question qui leur est posée³⁶⁴. En tout état de cause, un contrôle est requis principalement par rapport à certains critères comme, entre autres, l'absence de double négation, une unité de sujet et la présentation d'une réelle alternative³⁶⁵.

La Constitution est absolument muette à ce sujet. Les différentes propositions de décret régional accordent cette compétence au seul Parlement qui dispose néanmoins de la possibilité de tenir des auditions afin d'écouter des experts sur le sujet. Cette manière de faire a été critiquée par le Conseil d'Etat en soulignant que la majorité parlementaire a ses propres priorités politiques et que l'assistance d'une commission d'avis indépendante était à tout le moins nécessaire³⁶⁶. Malheureusement, dans la pratique, une telle mission est rarement

³⁵⁹ *Ibid.*, pp. 48 et 49.

³⁶⁰ *Ibid.*, pp. 51 et 52.

³⁶¹ *Ibid.*

³⁶² *Ibid.*, p. 50 ; J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, pp. 186 et 187 ; pour d'autres exemples, voy. : J. BILLIET, « De vraagstelling in referenda : een confrontatie met ervaringen uit het opinieonderzoek », *De Re Ferenda : een meta-juridische conflictanalyse van het referendum*, sous la direction de F. Flerackers, Bruxelles, Larcier, 2001, pp. 25 à 30.

³⁶³ MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN OPENBAAR AMBT, *op. cit.*, p. 10.

³⁶⁴ *Ibid.* ; Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 175.

³⁶⁵ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, pp. 63 et 64.

³⁶⁶ Proposition de décret introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional, proposition de décret spécial mettant en œuvre l'article 39bis de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional, proposition de décret spécial visant à instituer la consultation populaire régionale, avis du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 6.

confiée à une instance neutre³⁶⁷. En Flandre, il existe une « Vlaamse Adviescommissie voor volksraadplegingen »³⁶⁸ dont la mission est assez limitée³⁶⁹ : elle donne des avis non-contraignants à l'intention du ministre flamand des Affaires intérieures lorsqu'il exerce la tutelle administrative sur les consultations communales. Les communes flamandes peuvent aussi, de leur plein gré, demander un avis à la commission. Un tel système aurait pu être imaginé au niveau régional, pour autant que le Parlement garde la compétence finale pour éviter une forme de technocratie, et ce toujours sous contrôle de la Cour constitutionnelle en vue notamment de protéger les droits de ceux qui sont à l'initiative de la consultation³⁷⁰.

En tout état de cause, il est regrettable que ce contrôle n'ait pas été le sujet de plus d'attention de la part des rédacteurs des différentes règles concernant la consultation populaire, le mécanisme y aurait certainement gagné en robustesse.

§4. Un débat nourri mais contrôlé

Nous avons vu qu'un des problèmes soulevés par la participation était une certaine reproduction des inégalités existantes, via laquelle ce sont les citoyens les plus impliqués initialement qui participeront le plus probablement à la consultation (voy. *supra*, partie 2, ch.2). Une des solutions souvent citées à cet égard est la diffusion d'une information claire et suffisante sur le sujet de la consultation. Deux objectifs sont visés : il s'agit d'une part de viser la fourniture d'une information assez objective mais d'autre part, il faut aussi faire vivre le débat en l'alimentant d'arguments contraires, tout en contrôlant les moyens mis en œuvre pour cela. Cela permettrait aussi d'implémenter une réelle culture de la participation au sein de la société³⁷¹. Pour que ces objectifs soient remplis, il faut à tout le moins que les citoyens soient informés préalablement et complètement de tous les arguments en cause pour prendre une position réfléchie³⁷². Ce flux d'information doit être automatique³⁷³ et maintenu tout au long de la procédure³⁷⁴.

³⁶⁷ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 79.

³⁶⁸ Les différents avis de la commission depuis 2009 sont accessibles sur un site dédié : <http://binnenland.vlaanderen.be/volksraadplegingen/vlaamse-commissie-voor-volksraadplegingen>, consulté le 27 juillet 2015.

³⁶⁹ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 79.

³⁷⁰ J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, p. 182.

³⁷¹ Projet de texte portant insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 2013 – 2014, n° 5-2372/3, p. 12.

³⁷² Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (J.-B. Pilet), *op. cit.*, p. 28 ; « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 72.

³⁷³ F. SCHRAM, *op. cit.*, p. 57.

³⁷⁴ E. LANCKSWEERT, *Handboek burgerparticipatie (...)*, p. 17.

Une fois de plus, la Constitution est muette à ce sujet et laisse toute la marge d'appréciation nécessaire aux législateurs régionaux. Les propositions de décret prévoient l'élaboration d'une brochure d'information objective au sujet de chaque consultation, à la manière de ce qui est prévu en matière de consultation communale³⁷⁵. Cette solution a été critiquée par le Conseil d'Etat qui a de nouveau souligné que les priorités politiques de la majorité parlementaire pouvaient constituer un obstacle à une rédaction réellement objective³⁷⁶. Il est clair qu'un monopole de l'information ne peut pas être institué en faveur de l'autorité au risque de menacer l'objectivité de l'information fournie³⁷⁷. L'expérience communale a par ailleurs démontré que si les autorités ne voulaient pas s'impliquer dans un débat autour d'une consultation, elle risquait de se solder, d'une manière ou d'une autre, par un échec. Néanmoins, une mission de base doit leur être accordée afin de présenter une brochure présentant la problématique et notamment les avantages et les inconvénients de chaque solution³⁷⁸, mais le problème d'objectivité est toujours présent, ce qui nécessite donc un contrôle indépendant³⁷⁹. De manière complémentaire, des informations doivent aussi provenir d'autres acteurs mais afin d'instaurer une égalité entre les différents camps, les moyens financiers, dégagés par les partis mais aussi par les autres acteurs de la campagne, devraient être régulés afin que les médias ne soient pas tous réquisitionnés par un ou l'autre camp, ce qui aurait un effet certain sur l'issue de la consultation³⁸⁰.

C'est pourquoi il serait nécessaire d'élaborer une législation spécifique quant au financement des campagnes référendaires. Cette législation pourrait s'inspirer de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques (*M.B.*, 20 juillet 1989). Néanmoins, cette législation ne devrait pas être appliquée telle quelle (puisque'elle concerne spécifiquement les partis) mais pourrait servir de

³⁷⁵ M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, p. 210.

³⁷⁶ Proposition de décret introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional, proposition de décret spécial mettant en œuvre l'article 39*bis* de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional, proposition de décret spécial visant à instituer la consultation populaire régionale, avis du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 6

³⁷⁷ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 73.

³⁷⁸ *Ibid.*

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 74.

³⁸⁰ Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (J.-B. Pilet), *op. cit.*, p. 36 ; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN OPENBAAR AMBT, *op. cit.*, p. 11 ; J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, pp. 188 à 191.

référence³⁸¹. Il est aussi primordial de se rappeler que le droit d'influencer l'opinion publique est un droit fondamental qui se rattache à la liberté d'expression et à la liberté de presse³⁸².

Une source d'inspiration possible est la législation québécoise qui met en place deux comités (ce qui implique une question bipolaire) alimentés via des « fonds du référendum » dont le financement est contrôlé. Chaque dépense est ainsi justifiée et les donations sont limitées, avec un contrôle rendu possible par la présence d'un agent officiel dans chaque comité dont la responsabilité est de rédiger un rapport rendu public³⁸³. Il faut néanmoins ne pas se contenter de transposer ce système car les règles doivent prendre en compte la structure particulière des médias ainsi que la formation politique du peuple³⁸⁴.

Une autre possibilité est de prévoir une offre de subside financier offert par la Région à celles et ceux qui sont à l'initiative de la consultation, afin d'éviter une monopolisation des débats par des groupes importants dont la puissance financière écraserait facilement les moyens des seuls particuliers initiateurs³⁸⁵. Néanmoins, il faut bien réaliser qu'une simple égalité de ressources risque d'impliquer également une simplification des enjeux, ce qui implique éventuellement une autre régulation³⁸⁶. De plus, les ressources monétaires peuvent aussi jouer un rôle au moment de l'initiative en tant que telle, particulièrement lors de la récolte des signatures³⁸⁷.

Il est à cet égard regrettable que les propositions de décret au niveau régional les plus récentes sont particulièrement incomplètes à ce sujet puisqu'elles se contentent de prévoir qu'un décret ultérieur définira les modalités relatives à la limitation des dépenses des partis politiques uniquement³⁸⁸. Or, une proposition plus ancienne prévoyait de manière plus précise que les dépenses des partis ainsi que des autres groupements impliqués³⁸⁹. En ce qui concerne cet

³⁸¹ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, pp. 70 et 71.

³⁸² J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, p. 189.

³⁸³ P. PATENAUDE, « La réglementation du financement des campagnes référendaires », *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative : travaux des XIIes Journées d'études juridiques Jean Dabin*, sous la direction de F. Delpérée, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 123 à 135 ; « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 72.

³⁸⁴ MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN OPENBAAR AMBT, *op. cit.*, p. 12.

³⁸⁵ Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (J.-B. Pilet), *op. cit.*, pp. 27 et 36.

³⁸⁶ Y. PAPADOPOULOS, *op. cit.*, p. 172.

³⁸⁷ *Ibid.*, p. 173 ; K. DESCHOUWER, *op. cit.*, p. 94.

³⁸⁸ Art. 15 de la proposition 79 et art. 17 de la proposition 83 ; cette critique a été également soulevée par le Conseil d'Etat : proposition de décret introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional, proposition de décret spécial mettant en œuvre l'article 39bis de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional, proposition de décret spécial visant à instituer la consultation populaire régionale, avis du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 7.

³⁸⁹ Proposition de décret spécial instaurant la consultation populaire régionale, *Doc.*, Parl. w., 2013 – 2014, n°1009/1, art. 17.

élément, les propositions sur la table du Parlement de la Région wallonne sont donc clairement insuffisantes.

§5. Les modalités du scrutin

Plusieurs questions se posent au sujet du scrutin à proprement parler. Tout d'abord, il s'agit de trouver un juste équilibre dans la fréquence des consultations (a). Ensuite, une question fréquente est de savoir si le vote à une consultation doit être obligatoire (b). Enfin, le vote étant facultatif dans les propositions dont nous avons connaissance, il s'accompagne d'un seuil de participation à atteindre en vue de dépouiller les résultats du scrutin (c).

a) *La fréquence des consultations*

Dans toutes les propositions de décret, il est prévu de mettre en place une période durant laquelle aucune consultation ne pourra être organisée. Le moment clé à cet égard est celui des élections. En fait, il s'agit d'éviter toute instrumentalisation de la consultation à des fins de propagande électorale de la part des partis politiques³⁹⁰. L'autre crainte naît de la possibilité d'une abondance de consultations, ce qui aurait comme conséquence néfaste de créer une lassitude et donc un désintérêt dans le chef de la population³⁹¹. De plus, un manque de parcimonie dans ce domaine pourrait provoquer un manque de temps, utile pour l'organisation de réels débats³⁹².

A l'inverse, une utilisation abondante de l'outil permettrait de créer de l'accoutumance dans le chef des citoyens et donc de faciliter l'acceptation des consultations³⁹³. De plus, un grand nombre de consultations créerait une sorte d'équilibre entre les différents camps : celui qui perd aujourd'hui peut gagner demain³⁹⁴, ce qui évite un sentiment trop important de frustration dû à la défaite. Il s'agit donc de trouver un équilibre entre fréquence trop importante et une fréquence bien trop faible, auquel cas la consultation serait considérée comme exceptionnelle et ne faisant donc pas partie d'un processus plus global de rapprochement entre le peuple et ses élus.

Concrètement, les propositions de décret ont comme résultat de limiter à neuf au maximum le nombre de consultations pouvant être organisées durant une législature, ce nombre tombe à

³⁹⁰ Proposition de décret spécial instituant la consultation populaire régionale, Commission des affaires générales, de la simplification administrative, des fonds européens et des relations internationales, discussion générale, C.I.R.C., parl. w., 2013 – 2014, n°120, p. 17.

³⁹¹ Proposition de décret spécial visant à instituer la consultation populaire régionale, *Doc.*, Parl. w., 2014 – 2015, n°83/1, p. 4.

³⁹² « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 43.

³⁹³ K. DESCHOUWER, *op. cit.*, p. 89.

³⁹⁴ *Ibid.*, p. 90.

huit si des élections sont organisées aux niveaux communal et provincial. Il nous semble que ces paliers sont acceptables à condition de réellement inciter l'ensemble de la société à utiliser cet outil.

b) La question du vote obligatoire

Aucune des propositions de décret n'imposent aux citoyens l'obligation de voter. Ce n'est pas non plus le cas en matière de consultation communale. L'idée du vote obligatoire est défendue plus ardemment en ce qui concerne le référendum en vue de lutter contre les discriminations possibles au moment du vote et de par sa plus grande proximité avec un vote aux élections³⁹⁵.

L'obligation de voter pourrait encourager la mobilisation des citoyens autour du processus participatif, ce qui ne serait pas superflu vu la difficulté de faire naître cette mobilisation³⁹⁶. De plus, en cas de vote non-obligatoire, le taux de participation serait potentiellement assez faible, et probablement plus faible que pour un vote non-obligatoire aux élections³⁹⁷. Le vote obligatoire aurait aussi comme bénéfice de lutter contre le risque d'exclusion de certaines classes sociales, risque renforcé par un plus grand désintérêt potentiel dans le chef des personnes concernées³⁹⁸. De plus, il n'est pas impensable que le fait d'instaurer un vote facultatif renforce le sentiment que la consultation populaire est une technique mineure³⁹⁹ et non pas un véritable mécanisme de décision.

En matière de consultation populaire, il est généralement considéré que l'obligation de vote n'aurait pas beaucoup de sens car l'issue du scrutin n'est pas contraignant pour les autorités⁴⁰⁰. De plus, le caractère facultatif du scrutin est un élément qui incite les autorités à plus d'expérimentation politique et à plus d'ouverture et qui facilite par là-même l'acceptation du mécanisme par les représentants politiques⁴⁰¹. Par exemple, il serait plus malaisé de défendre le vote des étrangers si ce vote est obligatoire, puisque cela rapprocherait plutôt la consultation des élections (voy. *supra*, partie 3, ch. 1, section 2). Enfin, l'idée même de

³⁹⁵ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, pp. 66 et 67.

³⁹⁶ Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (S. Brunet), *C.I.R.C.*, Parl. w., 2009 – 2010, n° 113, p. 33.

³⁹⁷ M. ELCHARDUS, « Faut-il rendre la participation aux référendums obligatoire ? », annexe I.B. à l'avis du Comité Scientifique adjoint aux Commissions pour le renouveau politique, *Doc. Parl.*, Chambre, 2000 - 2001, n° 0797/002 ; *Doc. Parl.*, Sénat, 2000 – 2001, n° 2-416/2, pp. 96 à 103.

³⁹⁸ M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, p. 215.

³⁹⁹ *Ibid.*

⁴⁰⁰ Proposition de décret spécial visant à instituer la consultation populaire régionale, *Doc.*, Parl. w., 2014 – 2015, n°83/1, p. 6 ; cet argument serait affaibli si l'on considère que la consultation est politiquement contraignante. Néanmoins, nous avons écarté cette hypothèse. Voy. *supra*, partie 3, ch. 2, section 1.

⁴⁰¹ A. FEYT et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 107.

participation implique une volonté de la part des participants⁴⁰². Comment créer un véritable débat si la plupart des participants ne sont pas là de leur plein gré ?

Il nous semble qu'instaurer un vote obligatoire n'est pas adéquat pour deux raisons principales. D'une part, si l'objectif visé est d'impliquer le peuple dans un processus participatif, l'idée d'une obligation est contradictoire avec l'idée même d'une participation démocratique. D'autre part, la situation serait extrêmement délicate si l'on oblige l'ensemble d'une population à se déplacer pour une consultation dont le résultat n'est pas suivi par les autorités (et ce même si ce refus des autorités est parfaitement justifié). Dès lors, à ce sujet, le choix des différentes propositions paraît justifié.

c) La mise en place d'un seuil de participation

Toutes les propositions que nous avons examinées mettent en place un seuil qui doit être atteint en vue de dépouiller les résultats du scrutin. Il s'agit de s'assurer de la portée régionale des résultats ainsi que de leur lisibilité⁴⁰³. En effet, une participation trop faible aurait comme effet de déformer les résultats⁴⁰⁴, et de mettre à mal leur représentativité. Un tel seuil est donc mis en place pour s'assurer que les résultats soient un miroir de l'avis de la population afin de prendre en compte l'ensemble des intérêts en jeu de manière équitable⁴⁰⁵. Il s'agit aussi de confirmer que la consultation n'est pas un moyen d'expression des minorités, qui disposent d'autres mécanismes pour se faire entendre⁴⁰⁶. Dès lors, pour que la consultation soit perçue comme un instrument respectable par la population, un niveau satisfaisant de représentativité doit être présent pour en assurer la légitimité⁴⁰⁷.

Néanmoins, la représentativité en elle-même est à relativiser. En effet, la participation à la consultation n'est qu'un moment au sein d'un processus de décision plus large⁴⁰⁸. La représentativité n'est qu'un but parmi d'autres que l'on peut assigner à la consultation, comme par exemple l'implication de certains citoyens ou bien l'émergence de nouvelles demandes au sein du Parlement.

De plus, l'instauration d'un seuil de participation est nécessairement accompagnée d'un effet pervers. En effet, les opposants à une consultation pourraient se contenter d'appeler à l'abstention lors des votes, ce qui a comme conséquence que l'abstention pèse plus lourd que

⁴⁰² E. LANCKSWEERDT, *Handboek burgerparticipatie (...)*, *op. cit.*, pp. 40 et 41.

⁴⁰³ Proposition de décret spécial visant à instituer la consultation populaire régionale, *Doc.*, Parl. w., 2014 – 2015, n°83/1, p. 6.

⁴⁰⁴ J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *op. cit.*, pp. 186 et 187.

⁴⁰⁵ F. SCHRAM, *op. cit.*, pp. 52 et 53.

⁴⁰⁶ A. FEYT et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 109.

⁴⁰⁷ M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, pp. 218 et 219.

⁴⁰⁸ F. SCHRAM, *op. cit.*, p. 53.

le vote s'opposant à une initiative, puisque ce refus permet la prise en compte des résultats qui pourraient au final être favorables à cette initiative⁴⁰⁹. A cela s'ajoute le fait que ne pas dépouiller des résultats pourrait être perçu comme un manque de respect pour tous ceux et toutes celles qui se sont déplacés un dimanche matin pour donner leur avis sur un sujet qui leur tient à cœur⁴¹⁰. Enfin, il est assez clair qu'un seuil de dépouillement ne pourra jamais remplacer ou compenser l'absence d'un vote obligatoire quant à la représentativité, puisque les seuils ne permettent pas nécessairement aux classes défavorisées de participer⁴¹¹.

Quand la décision d'instaurer un ou des seuils est prise, il faut ensuite déterminer la hauteur de ceux-ci. L'expérience communale a montré qu'un seuil de 40% des participants potentiels était bien trop élevé et privait la consultation de toute utilité, tout en générant de grosses frustrations et un sentiment d'impuissance dans le chef des participants⁴¹². Un seuil de 10% est généralement considéré comme le seuil le plus bas admissible⁴¹³.

Il nous semble que l'instauration de tel seuil n'est en tout cas pas évidente. D'une part, cette pratique n'est pas universelle⁴¹⁴. D'autre part, même si les résultats sont très peu représentatifs à cause d'un manque de participants, la seule réelle conséquence est l'obligation pour le Parlement de débattre à propos de ce sujet. Il pourrait facilement ne pas suivre les résultats obtenus et cette décision serait facilement justifiée par la faible participation. Pour autant qu'il respecte l'obligation de motiver sa décision, celle-ci serait assez facilement compréhensible et admissible, même pour ceux qui seront déçus de cette issue. Néanmoins, les seuils proposés ne sont pas excessivement élevés, et laissent à espérer que ce problème ne se pose pas, si les autorités s'impliquent réellement dans l'organisation de la consultation et surtout des débats autour de celle-ci. Il serait extrêmement dommage qu'un processus demandant une telle organisation sur tout le territoire de la Région ne se solde par un tel échec.

⁴⁰⁹ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 67 ; K. DESCHOUWER, *op. cit.*, p. 98 ; M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, p. 218.

⁴¹⁰ F. TULKENS, *op. cit.*, p. 730 ; M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, p. 218.

⁴¹¹ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 68 ; M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, p. 219.

⁴¹² G. GENERET, *op. cit.*, p. 481 ; G. GEUDENS, *op. cit.*, p. 626 ; « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 68 ; D. RENDERS et L. VANSNICK, *op. cit.*, p. 92.

⁴¹³ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 68 ; *contra* : certains proposent des seuils plus élevés afin d'assurer le crédit nécessaire à la consultation et donc d'en garantir le respect ultérieur par les autorités ou bien parce qu'un seuil de 10% est clairement insuffisant pour garantir une réelle représentativité : A. FEYT et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 109 ; M. VERDUSSEN, « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *op. cit.*, pp. 218 et 219.

⁴¹⁴ « Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *op. cit.*, p. 67.

CONCLUSION

Dans sa thèse, A.-E. BOURGAUX conclut que trois voies s'ouvrent aux autorités belges afin « d'approfondir la démocratisation du gouvernement représentatif »⁴¹⁵. La troisième voie présentée est celle qui consiste à prendre au sérieux les différents mécanismes qui permettent aux citoyens de participer à la prise des décisions qui les concernent⁴¹⁶. La constitutionnalisation de la consultation populaire est un pas engagé dans cette direction par le Constituant belge.

Ce mémoire nous a permis d'examiner assez largement la consultation telle qu'elle est envisagée dans le système constitutionnel Belge. L'avis de la section législation du Conseil d'Etat fut, à cet égard, déterminant puisqu'il fut à l'origine de la nécessité de réviser la Constitution pour toute atteinte au principe de représentativité qui serait au cœur de celle-ci. Heureusement, les possibilités furent plus abondantes au niveau local même s'il a fallu attendre 10 ans pour qu'une première loi ne soit mise en place. Celle-ci était clairement insuffisante et elle nécessita rapidement d'importantes modifications. Enfin, après une longue période de 15 années nourries d'expériences (décevantes) au niveau communal et de recherches théoriques sur la participation, la Constitution a été récemment modifiée pour insérer ce mécanisme au niveau régional. Nous avons montré que ce choix de limiter la consultation au niveau régional était justifié et permettait une certaine marge de manœuvre dans le chef des autorités régionales.

Néanmoins, le choix de l'outil de la consultation populaire mais surtout des modalités qui l'entourent trahit une trop grande prudence dans le chef du Constituant et des représentants en général. A cet égard, le constat est malheureusement proche de celui qu'avait posé F. TULKENS au sujet de la loi de 1995 instaurant la consultation communale : « fallait-il vraiment être si prudent, si pusillanime au point d'assimiler cette procédure toute démocratique de consultation à un parcours du combattant ? »⁴¹⁷. Nuançons cependant d'emblée cette comparaison, puisque les propositions de décret en cour d'élaboration semblent toutes prévoir une possibilité d'initiative populaire, ce qui ne fut rendu possible qu'en 1999 au niveau local.

Toujours est-il que le dispositif actuel présente déjà des éléments problématiques. Nous avons montré que deux exclusions prévues par l'article 39bis de la Constitution semblent excessives en excluant toute consultation sur des matières fiscales et sur des matières nécessitant deux

⁴¹⁵ A.-E. BOURGAUX, *op. cit.*, p. 883.

⁴¹⁶ Les autres voies consistent à réglementer les partis politiques au delà de leur financement et à rendre au gouvernement représentatif les tâches qu'il a déléguées aux organisations politiques depuis l'instauration du suffrage universel. Voy. A.-E. BOURGAUX, *op. cit.*, pp. 883 à 885.

⁴¹⁷ F. TULKENS, *op. cit.*, p. 732.

tiers des suffrages exprimés. Nous craignons qu'il est peu réaliste de miser sur une révision de la Constitution allant dans ce sens dans les années à venir.

Cependant, une grande autonomie est laissée au niveau régional où aucune règle n'a pour l'instant été établie. Nous avons montré qu'il serait heureux de permettre une initiative populaire aisée ainsi que de faire preuve d'une grande prudence au sujet de l'instauration d'un seuil de participation à atteindre pour dépouiller les résultats. De plus, il est important que le législateur régional spécial règlemente le problème du financement et du contrôle des campagnes référendaires afin de garantir un débat dont l'issue sera acceptable d'un point de vue démocratique. Enfin, la question du contrôle de la question mérite d'être encore approfondie.

La consultation populaire en elle-même présente deux faiblesses. D'une part, elle n'est pas contraignante, mais nous avons établi que cela pouvait être une bonne chose et permettre un réel débat ainsi qu'un plus grand support de la part des politiques. D'autre part, elle n'est pas délibérative. Ce problème peut être atténué par certaines modalités sur lesquelles nous avons insisté. Une autre solution, complémentaire, est de combiner cette consultation avec d'autres mécanismes participatifs⁴¹⁸. Dans cette optique, certaines pistes de réflexion nous semblent intéressantes⁴¹⁹.

Tout d'abord, un mécanisme spécifique nous permet de renforcer l'idée que les matières budgétaires peuvent être un objet de participation : il s'agit du budget participatif⁴²⁰. Cette technique particulière permet aux citoyens d'élaborer une partie du budget communal et d'en contrôler l'entièreté de l'exécution. Cela leur permet d'accompagner et d'évaluer des projets importants pour leur lieu de vie. Cette technique a l'avantage de présenter un effet pédagogique non négligeable puisque les participants comprennent les contraintes qui

⁴¹⁸ Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (S. Brunet), *op. cit.*, p. 34.

⁴¹⁹ Nous citons ici des exemples parmi d'autres. Voy. aussi : Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (S. Brunet), *op. cit.*, p. 34 ; M. JANSSENS, « Le sondage délibératif », annexe III à l'avis du Comité Scientifique adjoint aux Commissions pour le renouveau politique, *Doc. Parl.*, Chambre, 2000 - 2001, n° 0797/002 ; *Doc. Parl.*, Sénat, 2000 - 2001, n° 2-416/2, pp. 108 à 118 ; M. LAMBERT, « La participation citoyenne au niveau local : différents moyens et des idées pour se lancer », *Mouv. comm.*, 2007, n°1, pp. 36 à 47 ; REGION WALLONNE, « Vade-Mecum de la Démocratie participative à destination des pouvoirs locaux », octobre 2008, disponible sur <http://www.wallonie.be/fr/publications/vade-mecum-de-la-democratie-participative-des-pouvoirs-locaux> consulté le 28 juillet 2015.

⁴²⁰ A ce sujet, voy. : W. KEBLOWSKI et M. VAN CRIEKENGEN, « How 'alternative' alternative urban policies really are ? Looking at participatory budgeting through the lenses of the right to the city », *Métropoles* (En ligne), 2014, n°15, disponible sur <http://metropoles.revues.org/4994>, consulté le 27 juin 2015 ; M. LAMBERT, *op. cit.*, pp. 45 et 46 ; F. POLET, « Les enseignements du budget participatif de Porto Alegre », 2006, disponible sur http://www.cetri.be/IMG/pdf/Les_enseignements_du_budget_participatif_de_Porto_Alegre.pdf, consulté le 28 juillet 2015 ; D. RENDERS et L. VANSNICK, *op. cit.*, pp. 93 à 95 ; Y. SINTOMER, *op. cit.*, pp. 122 à 126.

s'imposent aux autorités lorsqu'elles élaborent des budgets et fixent des priorités politiques⁴²¹. Ce mécanisme trouve son origine à Porto Alegre⁴²² et s'est étendu sur les autres continents⁴²³, notamment en France⁴²⁴ et en Belgique. En Région wallonne, des expériences ont notamment eu lieu à Mons⁴²⁵ et à Thuin, cette dernière donnant lieu à des résultats assez satisfaisants⁴²⁶. Il est évident que ce genre d'expérience est plutôt destiné à une utilisation locale, mais une Région pourrait s'en inspirer pour impliquer ses habitants dans l'élaboration de son budget.

Une autre possibilité serait la mise en place de « focus groups »⁴²⁷ via lesquels un petit groupe de citoyens se réunirait afin de discuter d'un sujet particulier. Il s'agit ici de stimuler l'utilisation des connaissances dont dispose la population de sorte qu'elle formule un avis ou des perspectives sur un sujet déterminé. Si des experts sont aussi impliqués, cela permet aussi de démocratiser leur savoir⁴²⁸. Ce genre d'initiative mise sur la confiance en l'intelligence du peuple et à la capacité réflexive des citoyens⁴²⁹. Il est possible d'imaginer une adaptation de ce mécanisme à un niveau régional, par exemple en créant de tels groupes dans chaque ville et de centraliser les conclusions de ceux-ci. De manière encore plus ambitieuse, on pourrait imaginer regrouper ces différents groupes lors d'un week-end commun afin que les échanges dépassent la proximité géographique.

Dès lors, il faut espérer que l'instauration consultation populaire ne soit pas vue comme une fin en soi. Il est indispensable de poursuivre la réflexion sur les institutions à mettre en place et à encourager dans notre pays. Nous avons cité quelques exemples mais le champ des possibilités est large et ouvert à débat. Nous concluons sur une note d'optimisme : si les élus et les citoyens croient au bien-fondé de la consultation populaire et s'investissent suffisamment, l'utilisation de celle-ci ne sera qu'un premier (petit) pas vers la création d'une véritable culture participative en Belgique.

⁴²¹ D. RENDERS et L. VANSNICK, *op. cit.*, p. 94.

⁴²² M. FOX, « Porto Alegre's participatory budgeting at crossroads », 23 avril 2008, disponible sur <http://www.cetri.be/Porto-Alegre-s-Participatory>, consulté le 28 juillet 2015 ; F. POLET, « Genèse, principes et acteurs du Budget participatif de Porto Alegre », *Gresea Echos*, n°36, 2002, disponible sur <http://www.cetri.be/IMG/pdf/Genese-principes-et-acteurs-BP-PoA-1106.pdf>, consulté le 28 juillet 2015.

⁴²³ Par exemple, en Afrique : M. BACHIR KANOUTE, « Les défis de la démocratie participative », 13 octobre 2011, disponible sur <http://www.cetri.be/Les-defis-de-la-democratie>, consulté le 28 juillet 2015.

⁴²⁴ D. RENDERS et L. VANSNICK, *op. cit.*, p. 94.

⁴²⁵ M. LAMBERT, *op. cit.*, p. 46.

⁴²⁶ REGION WALLONNE, *op. cit.*, p. 62.

⁴²⁷ Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (S. Brunet), *op. cit.*, p. 34.

⁴²⁸ Proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, auditions (F. Tulkens), *op. cit.*, p. 18.

⁴²⁹ *Ibid.*

BIBLIOGRAPHIE

Législation

a) Niveau constitutionnel

Constitution Belge, particulièrement les art. 39*bis* et 142.

Loi spéciale sur la Cour constitutionnelle du 6 janvier 1989, *M.B.*, 7 janvier 1989, telle que modifiée par la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales, *M.B.*, 31 janvier 2014, art. 30*ter* et 118*bis* à 118*quater*

Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, tel que modifié par l'art. 8 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales, *M.B.*, 31 janvier 2014, art. 28

Proposition de révision du titre III de la Constitution par l'insertion d'un article 39*bis*, *Doc. parl.*, Chambre, 1996 – 1997, n°1176/1.

Proposition de loi spéciale portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales, avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Chambre, 2012 – 2013, n°53-2968/2.

Proposition de révision de l'article 142 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sénat, 2012 – 2013, n°2971/1.

Projet d'insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution, discussion générale, *C.R.I.*, Chambre, 2013 – 2014, 27 novembre 2013, n° 53-170.

Proposition d'insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2013 – 2014, n° 53-2966/1.

Proposition d'insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2013 – 2014, n° 53-2966/3.

Projet de texte portant insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution, amendement n°1, *Doc. parl.*, Sénat, 2013 – 2014, n°5-2372/2.

Projet de texte portant insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution, rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 2013 – 2014, n° 5-2372/3.

b) Niveau fédéral

Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, *M.B.*, 3 septembre 1988, art. 318 à 329.

Loi du 10 avril 1995 complétant la Nouvelle loi communale par des dispositions relatives à la consultation populaire communale, *M.B.*, 21 avril 1995.

Loi du 13 mai 1999 modifiant les articles 318 à 323 de la Nouvelle loi communale relatifs à la consultation populaire communale, *M.B.*, 1 juillet 1999.

Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière, avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Chambre, 1984 – 1985, n° 783/2.

Le renouveau politique, rapport fait au nom des commissions (Sénat et Chambre) du renouveau politique, *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, n°2-491/1, *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n°50-0793/1.

Proposition de loi visant à instituer la consultation populaire au niveau fédéral, *Doc. Parl.*, Sénat, 1999 – 2000, n° 2-534/1.

« Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », Avis du Comité Scientifique adjoint aux Commissions pour le renouveau politique, *Doc. Parl.*, Chambre, 2000 - 2001, n° 0797/2 ; *Doc. Parl.*, Sénat, 2000 – 2001, n° 2-416/2.

c) Niveau régional

Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *M.B.*, 23 février 2004, art. L1141-1 à L1141-12.

Décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *M.B.*, 30 mars 2004, art. 115 à 126.

Décret communal du 15 juillet 2005, *M.B.*, 31 août 2005, art. 205 à 220.

Décret provincial du 9 décembre 2005, *M.B.*, 29 décembre 2005, art. 198 à 214.

Proposition d'ordonnance instituant la consultation populaire au niveau régional, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 1997 – 1998, n° A-228/1.

Proposition de décret visant à instituer une consultation populaire au niveau régional, *Doc.*, Parl. w., 2004 – 2005, n°73/1.

« Question de M. Etienne à M. Courard, ministre des affaires intérieures et de la fonction publique sur 'les comportements du Collège des Bourgmestre et échevins de Huy », *C.R.I.*, Parl. w., 2004 – 2005, 1^{er} juin 2015, n°37, p. 38.

Proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, *Doc.*, Parl. w., SE 2009, n°33/1.

Proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Parl. w., SE 2009, n°33/2.

Proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, *C.I.R.C.*, Parl. w., 2009 – 2010, n° 113.

Proposition de décret instaurant la consultation populaire régionale, Commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens et des Relations internationales, *C.I.R.C.*, Parl. w., 2009 – 2010, n° 130.

Proposition de décret spécial visant à instituer une consultation populaire au niveau régional, *Doc.*, Parl. w., 2013 – 2014, n°991/1.

Proposition de décret spécial instituant la consultation populaire régionale, Commission des affaires générales, de la simplification administrative, des fonds européens et des relations internationales, discussion générale, *C.I.R.C.*, parl. w., 2013 – 2014, n°120.

Proposition de décret spécial instaurant la consultation populaire régionale, *Doc.*, Parl. w., 2013 – 2014, n°1009/1.

Proposition de décret spécial visant à instituer une consultation populaire au niveau régional, *Doc.*, Parl. w., 2013 – 2014, n°1064/1.

Proposition introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional, *Doc.*, Parl. w., 2014 – 2015, n°42/1.

Proposition de décret spécial mettant en œuvre l'article 39*bis* de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional, *Doc.*, Parl. w., 2014 – 2015, n°79/1.

Proposition de décret spécial visant à instituer la consultation populaire régionale, *Doc.*, Parl. w., 2014 – 2015, n°83/1.

Proposition de décret introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional, Proposition de décret spécial mettant en œuvre l'article 39*bis* de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional, proposition de décret spécial visant à instituer la consultation populaire régionale, avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Parl. w., 2014 – 2015, n°42/2, n°79/2, n°83/2.

Doctrine

BACHIR KANOUTE, M., « Les défis de la démocratie participative », 13 octobre 2011, disponible sur <http://www.cetri.be/Les-defis-de-la-democratie>, consulté le 28 juillet 2015.

BEN ACHOUR, R., GICQUEL, J. et MILACIC, S. (sous la direction de), *La démocratie représentative devant un défi historique*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

BILLIET, J., « De vraagstelling in referenda : een confrontatie met ervaringen uit het opinieonderzoek », *De Re Ferenda : een meta-juridische conflictanalyse van het referendum*, sous la direction de F. Flerackers, Bruxelles, Larcier, 2001, pp. 5 à 52.

BOUCQUEY, P., « La Cour d'arbitrage et la protection des droits fondamentaux de l'étranger », *Annales de droit de Louvain*, 1996, pp. 289 à 330.

BOURGAUX A.-E., *La démocratisation du gouvernement représentatif en Belgique : une promesse oubliée*, inédit.

BOUVIER, M., « La question de l'impôt idéal », *Arc. Phil. dr.*, 2002, pp. 15 à 23.

BRANS, M., JORIS, W. et VAN DAMME, J., « De Lange Wapper : een brug te ver ? Een analyse van de inspraak in de besluitvorming over de Oosterweelverbinding », *Bb&b*, n°1, 2010, pp. 39 à 57.

BROUCKAERT, H., « Het referendum, de volksraadpleging en het burgerinitiatief », *T.V.W.*, 2011, n°2, p. 157.

BUISSON, J., « Impôt et souveraineté », *Arc. phil. dr.*, 2002, pp. 25 à 31.

COHENDET, M.-A., « Une crise de la représentation politique ? », *Cités*, 2014, n°18, pp. 41 à 61, disponible sur www.cairn.info/revue-cites-2014-2-page-41.htm, consulté le 31 juillet 2015.

CREPON, M. et STIEGLER, B., *De la démocratie participative : fondements et limites*, Paris, Mille et une nuits, 2007.

D'AGOSTINO, F., « Réflexions sur la Justice de l'impôt », *Arc. phil. dr.*, 2002, pp. 281 à 289.

DE CROUY CHANEL, E., « La citoyenneté fiscale », *Arc. phil. dr.*, 2002, pp. 39 à 77.

DELGRANGE, X. et VAN DROOGHENBROEK, S., « La signature de la convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales », *A.P.T.*, 2002, pp. 273 à 287.

DELPEREE, F., *Aux urnes, citoyens !*, Hamme-Mille, Les Claines, 2014.

DELPEREE, F., « Débat », *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative : travaux des XIIes Journées d'études juridiques Jean Dabin*, sous la direction de F. Delpérée, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 199 à 217.

DELPEREE, F., « La consultation communale », *Droit communal*, 1995, pp. 287 à 299.

DELPEREE, F., *Les droits politiques des étrangers*, Paris, P.U.F., 1995.

DE MEYER, J., « A propos du référendum », *J.T.*, 1982, p. 218.

DE MEYER, J., « Débat », *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative : travaux des XIIes Journées d'études juridiques Jean Dabin*, sous la direction de F. Delpérée, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 199 à 217.

DESCHOUWER, K., « Referenda tussen oplossing en probleem », *De Re Ferenda. Een meta-juridische conflictanalyse van het referendum*, sous la direction de F. Fleerackers, Bruxelles, Larcier, 2001, pp. 81 à 99.

DE WINTER, L. et DUMONT, P., « La crise de la démocratie en Belgique et en Europe : diagnostics et remèdes », *La démocratie dans tous ses états. Systèmes politiques entre crise et renouveau*, sous la direction de C. Gobin et B. Rihoux, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 2000, pp. 101 à 108.

DUMONT, H. et TULKENS, F., « Citoyenneté et responsabilité en droit public », *La responsabilité, face cachée des droits de l'Homme*, sous la direction de H. Dumont, F. Ost et S. Van Drooghenbroek, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 171 à 259.

ELCHARDUS, M., « Faut-il rendre la participation aux référendums obligatoire ? », annexe I.B. à l'avis du Comité Scientifique adjoint aux Commissions pour le renouveau politique, *Doc. Parl.*, Chambre, 2000 - 2001, n° 0797/002 ; *Doc. Parl.*, Sénat, 2000 - 2001, n° 2-416/2, pp. 96 à 103.

ELCHARDUS, M., « Thèmes pouvant faire l'objet d'un référendum », annexe I.A. à l'avis du Comité Scientifique adjoint aux Commissions pour le renouveau politique, *Doc. Parl.*, Chambre, 2000 - 2001, n° 0797/002 ; *Doc. Parl.*, Sénat, 2000 - 2001, n° 2-416/2, pp. 86 à 95.

FELD, L., « Budget referendums and Government spending : evidence from Swiss cantons », *Journal of public economics*, 2003, pp. 2703 à 2724, disponible sur <http://www.iandrinstitute.org/Studies.htm>, consulté le 24 juillet 2015.

FEYT, A. et UYTENDAELE, M., *Quand politique et droit s'emmêlent*, Bruxelles, Luc Pire, 2005.

FLÜCKIGER, A., « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Revue européenne des sciences sociales* (en ligne), 2007, n°XLV-138, disponible sur <http://ress.revues.org/195>, consulté le 29 juillet 2015, pp. 83 à 101. .

FOX, M., « Porto Alegre's participatory budgeting at crossroads », 23 avril 2008, disponible sur <http://www.cetri.be/Porto-Alegre-s-Participatory>, consulté le 28 juillet 2015.

GASPARD, F., « Rapport introductif : la création, le fonctionnement et la structure des partis politiques (nécessité de multipartisme, besoin d'éthique, participation des femmes et des hommes, participation des jeunes, démocratie interne des partis, représentativité, financement, relations entre les membres du parlement et leurs circonscriptions, etc.), *Démocratie et déceptions : partis politiques, participation et non-participation aux institutions démocratiques en Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1994, pp. 183 à 192.

GEENENS, R. et TINNEVELT, R., « Het politiek-filosofische debat over participatie en representatie : van de historische bronnen naar het supranationale domein », *Participatie : what's in a name ? Een multidisciplinaire kijk op maatschappelijke participatie*, sous la direction de J. Van Damme e.a., Bruges, Vanden Broele, 2012, pp. 113 à 131.

GENERET, G., « La loi du 13 mai 1999 modifiant les articles 318 à 323 de la Nouvelle loi communale, relatifs à la consultation populaire communale », *Mouv. comm.*, 1999, n°10, pp. 480 et 481.

GEUDENS, G., « Het gemeentelijk referendum en volksinitiatief in België en Nederland. Een rechtsvergelijkende benadering », *T.B.P.*, 2000, n°8, pp. 619 à 631.

JANSSENS, M., « Le sondage délibératif », annexe III à l'avis du Comité Scientifique adjoint aux Commissions pour le renouveau politique, *Doc. Parl.*, Chambre, 2000 - 2001, n° 0797/002 ; *Doc. Parl.*, Sénat, 2000 - 2001, n° 2-416/2, pp. 108 à 118.

JOSÉ MENÉNDEZ, A., *Justifying taxes. Some elements for a general theory of a democratic tax law*, Dordrecht, Kluwer academic publishers, 2001.

KEBLOWSKI, W. et VAN CRIEKENGEN, M., « How ‘alternative’ alternative urban policies really are ? Looking at participatory budgeting through the lenses of the right to the city », *Métropoles* (En ligne), 2014, n°15, disponible sur <http://metropoles.revues.org/4994>, consulté le 27 juin 2015.

KOEBEL, M., « Le local, lieu d’innovation politique ? », *La démocratie. Histoires, théories, pratiques*, coordonné par J.-V. Holeindre et B. Richard, Auxerre, Editions Sciences Humaines, 2010, pp. 111 à 120.

LAMBERT, M., « La participation citoyenne au niveau local : différents moyens et des idées pour se lancer », *Mouv. comm.*, 2007, n°1, pp. 36 à 47.

LANCKSWEERDT, E., « Een ontwikkeleningsgerichte kijk op volksraadplegingen », *T.B.P.*, 2011, n°5, pp. 275 à 277.

LANCKSWEERDT, E., *Handboek burgerparticipatie. Een juridische verkenning toegespitst op het lokale bestuursniveau, met verdere beschouwingen over de ontwikkelingsmogelijkheden van onze democratie*, Bruges, La Charte, 2009.

LEBOUTTE, J.-M., « La consultation populaire communale », *Mouv. comm.*, 1995, n°5, pp. 271 à 273

LEJEUNE, Y., *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 2014.

LEJEUNE, Y. et REGNIER, J., « Belgique », *Référendums*, sous la direction de F. Delpérée, Bruxelles, CRISP, 1985, pp. 15 à 73.

LEJEUNE, Y. et REGNIER, J., « L’introduction du référendum en droit belge », *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative : travaux des XIIes Journées d’études juridiques Jean Dabin*, sous la direction de F. Delpérée, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 171 à 198.

MAES, R. e.a., *Proeve van Vlaams gemeentedecreet*, Bruxelles, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001, p. 349.

MAGNI BERTON, R., *Démocraties libérales. Le pouvoir des citoyens dans les pays européens*, Paris, Economica, 2012.

MARIEN, S., « Burgerparticipatie : een politicologisch perspectief », *Participatie : what’s in a name ? Een multidisciplinaire kijk op maatschappelijke participatie*, sous la direction de J. Van Damme e.a., Bruges, Vanden Broele, 2012, pp. 9 à 29.

MATSUSAKA, J., « Fiscal effects of the voter initiative : evidence from the last 30 years », *Journal of political economy*, 1995, pp. 587 à 623, disponible sur <http://www.iandrinstitute.org/Studies.htm>, consulté le 24 juillet 2015.

- MINEUR, D., *Archéologie de la représentation politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.
- MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN OPENBAAR AMBT, *Het referendum : mythe of mogelijkheid*, Bruxelles, 1992.
- MIQUET-MARTY, F., « Les quatre crises de la représentation politique », *Esprit*, 2006, n°2 (février), pp. 79 à 89, disponible sur www.cairn.info/revue-esprit-2006-2-page-79.htm, consulté le 31 juillet 2015.
- MESTRALLET, G., TALY, M. et SAMSON, J., *La réforme de la gouvernance fiscale*, Paris, L.G.D.J., 2005.
- MOLENAT, X., « La démocratie participative en questions », *La démocratie. Histoires, théories, pratiques*, coordonné par J.-V. Holeindre et B. Richard, Auxerre, Editions Sciences Humaines, 2010, pp. 103 à 109.
- MORAND, C.-A., « Formes et fonctions de l'évaluation législative », *Elaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, sous la direction de B. Jadot et F. Ost, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1999, pp. 207 à 227.
- NEWTON, K., « Rapport introductif : les causes de la diminution de l'intérêt pour les affaires publiques et la vie politique, d'une part, dans les anciennes démocraties de l'Europe occidentale et, d'autre part, dans les nouvelles démocraties de l'Europe centrale et orientale (déliquescence de la vie publique, absentéisme aux élections, multiplication des organes para-parlementaires, comportement des jeunes, etc.) », *Démocratie et déceptions : partis politiques, participation et non-participation aux institutions démocratiques en Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1994, pp. 29 à 60.
- OST, F. et VAN DE KERCHOVE, M., *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Facultés Universitaires Saint-Louis, 2002.
- PAPADOPOULOS, Y., *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998.
- PATEMAN, C., *Participation and democratic theory*, Cambridge, University Press, 1970.
- PATENAUDE, P., « La réglementation du financement des campagnes référendaires », *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative : travaux des XIIes Journées d'études juridiques Jean Dabin*, sous la direction de F. Delpérée, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 123 à 135.
- PIPER, B., *A brief analysis of voter behavior regarding tax initiatives (from 1978 to 2000)*, Washington D.C., Citizen Lawmaker Press, 2000, disponible sur <http://www.iandrinstitute.org/Studies.htm>, consulté le 24 juillet 2015.
- POLET, F., « Genèse, principes et acteurs du Budget participatif de Porto Alegre », *Gresea Echos*, 2002, n°36, disponible sur <http://www.cetri.be/IMG/pdf/Genese-principes-et-acteurs-BP-PoA-1106.pdf>, consulté le 28 juillet 2015.

POLET, F., « Les enseignements du budget participatif de Porto Alegre », 2006, disponible sur http://www.cetri.be/IMG/pdf/Les_enseignements_du_budget_participatif_de_Porto_Alegre.pdf, consulté le 28 juillet 2015.

POPELIER, P., « Hoe democratisch zijn het referendum en de volksraadpleging ? », *T.V.W.*, 2011, n°8, pp. 343 à 355.

REGION WALLONNE, « Vade-Mecum de la Démocratie participative à destination des pouvoirs locaux », octobre 2008, disponible sur <http://www.wallonie.be/fr/publications/vade-mecum-de-la-democratie-participative-des-pouvoirs-locaux>, consulté le 28 juillet 2015.

RENAULT, B., « Le droit de vote des étrangers aux élections communales », *Droit de la démocratie provinciale et communale : la désignation et la responsabilité des mandataires*, sous la direction de L. le Hardÿ de Beaulieu, Namur, Presses Universitaires de Namur, 2006, pp. 5 à 23.

RENDERS, D. et VANSNICK, L., « Vers un renforcement du contrôle institutionnel et de la participation citoyenne », *Droit communal*, 2007, pp. 86 à 96.

SCHIELDS, J.G., « Political representation in France : a crisis of democracy ? », *Parliamentary Affairs*, 2006, n°59, pp. 118 à 137.

SCHRAM, F., « Juridische benadering van participatie », *Participatie : what's in a name ? Een multidisciplinaire kijk op maatschappelijke participatie*, sous la direction de J. Van Damme e.a., Bruges, Vanden Broele, 2012, pp. 31 à 62.

SEPP, P., « By popular demand : how citizen-driven ballot measures have shaped tax policy for the better », *National Taxpayers Union Foundation* (en ligne), 1999, disponible sur <http://www.iandrinstitute.org/Studies.htm>, consulté le 24 juillet 2015.

SINTOMER, Y., *Le pouvoir au peuple : jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

STEICHEN, A., « La Justice fiscale entre la Justice commutative et la Justice distributive », *Arc. phil. dr.*, 2002, pp. 243 à 279.

TULKENS, F., « La consultation populaire communale. Commentaires et réflexions sur la loi du 10 avril 1995 », *J.T.*, 1995, pp. 729 à 733.

UYTTENDAELE, M., « Le référendum constitutionnel en Belgique ou une réponse inadaptée à une question pertinente », *A.P.T.*, 1994, pp. 109 à 114.

VAN REYBROUCK, D., *Contre les élections*, Arles, Actes Sud, 2014.

VELAERS, J., « De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof, de constitutieve autonomie van gemeenschappen en gewesten en de (niet-)samenvallende Europese, federale en deelstatelijke verkiezingen », *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, sous la direction de J. Velaers e.a., Anvers, Intersentia, 2014, pp. 243 à 272.

VELAERS, J., « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *De Re Ferenda : een meta-juridische conflictanalyse van het referendum*, sous la direction de F. Flerackers, Bruxelles, Larcier, 2001, pp. 145 à 197.

VERDUSSEN, M., « Consultation populaire », *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, sous la direction de M. Uyttendaele et M. Verdussen, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 265 à 271.

VERDUSSEN, M., « Cour constitutionnelle », *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, sous la direction de M. Uyttendaele et M. Verdussen, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 287 à 298.

VERDUSSEN, M., *Justice Constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2005.

VERDUSSEN, M., « La consultation populaire dans les communes de Belgique », *La mise en oeuvre de la décentralisation. Etude comparée France, Belgique, Canada*, sous la direction de G. Guiheux, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2006, pp. 195 à 223.

WAGSCHAL, U., « Direct democracy and public policymaking », *Journal of public policy*, 1997, pp. 223 à 245, disponible sur <http://www.jstor.org/stable/4007611>, consulté le 24 juillet 2015.

Autres

« Groendient voorstel in om gewestelijke volksraadplegingen mogelijk te maken », 3 juillet 2015, disponible sur <https://www.groen.be/nieuws/groen-dient-voorstel-om-gewestelijke-volksraadplegingen-mogelijk-te-maken>, consulté le 15 juillet 2015.

« Consultation: les Namurois disent "non" au centre commercial », *RTBF*, 9 février 2015, disponible sur http://www.rtb.be/info/regions/detail_consultation-populaire-a-namur-ce-dimanche-mode-d-emploi?id=8901587, consulté le 14 juillet 2015.

« Résultats de la consultation populaire organisée à Namur ce dimanche 8 février », communiqué de presse de la Ville de Namur, 9 février 2015, disponible sur http://www.ville.namur.be/tempFiles/289623517_0.4293177/Consultation_populaire.pdf, consulté le 14 juillet 2015.

« Namur: le coup de com déconcertant de la Ville pour le parc Léopold », *Le Soir*, 18 janvier 2015, disponible sur <http://www.lesoir.be/760678/article/actualite/regions/namur-luxembourg/2015-01-17/namur-coup-com-deconcertant-ville-pour-parc-leopold-video>, consulté le 14 juillet 2015.

« Mensonges, coups bas et consultation populaire à Namur », *La Libre*, 31 janvier et 1er février 2015, p. 10.

« Une pratique peu utilisée en Région wallonne », *La Libre*, 31 janvier et 1er février 2015, p. 10.

« Alles wat u moet weten over het referendum! », *Gazet van Antwerpen*, 16 octobre 2009, disponible sur <http://www.gva.be/cnt/aid871079/handleiding-voor-referendum-lange-wapper>, consulté le 14 juillet 2015.

« Antwerpen zegt duidelijk nee tegen Lange Wapper », *hln.be*, 18 octobre 2009, disponible sur <http://www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/article/detail/1017259/2009/10/18/Antwerpen-zegt-duidelijk-nee-tegen-Lange-Wapper.dhtml>, consulté le 14 juillet 2015

REMERCIEMENTS

A Madame Romainville, pour ses conseils avisés ;

à Madame Bourgaux, pour m'avoir très gentiment fourni sa thèse ;

à mes parents et mon frère, pour leur soutien indéfectible ;

à Corinne, Chloé, Esther, Daniel et Nico pour ces longues heures de travail partagées en bibliothèque ;

à Gwen, pour tout le reste.

Table des matières

INTRODUCTION	1
PARTIE I. LE STATUT CONSTITUTIONNEL DE LA CONSULTATION POPULAIRE	4
CHAPITRE 1. DE LA FONDATION DE LA BELGIQUE JUSQU’A 1985	4
CHAPITRE 2. L’AVIS DU CONSEIL D’ETAT DU 15 MAI 1985	5
CHAPITRE 3. LA CONSULTATION POPULAIRE AUX NIVEAUX COMMUNAL ET PROVINCIAL	9
PARTIE 2. LES OBJECTIFS DU CONSTITUANT ET LEURS FONDEMENTS	13
CHAPITRE 1. LES TRAVAUX PARLEMENTAIRES	13
CHAPITRE 2. LA DOCTRINE	15
CHAPITRE 3. L’EXPERIENCE DE LA CONSULTATION POPULAIRE AUX NIVEAUX COMMUNAL ET PROVINCIAL	23
PARTIE 3. LA CONSULTATION POPULAIRE REGIONALE : DISPOSITIF ET EVALUATION	26
CHAPITRE 1. LE DISPOSITIF	26
SECTION 1. LES REGLES CONSTITUTIONNELLES	26
SECTION 2. LES PROPOSITIONS DE DISPOSITIF AU NIVEAU REGIONAL	32
CHAPITRE 2. L’EVALUATION DU DISPOSITIF	37
SECTION 1. LE CARACTERE NON-CONTRAIGNANT DE LA CONSULTATION	37
SECTION 2. LES CONDITIONS NECESSAIRES A LA CREATION D’UN DEBAT PUBLIC	39
§1. L’initiative de la consultation	40
§2. Un débat portant sur de nombreux sujets	43
a) <i>La décision de limiter la consultation populaire aux matières exclusivement régionales</i>	43
b) <i>L’exclusion des matières relatives aux finances et au budget</i>	45
c) <i>L’exclusion des matières réglées à la majorité des deux tiers des suffrages</i>	49
d) <i>Les autres exclusions</i>	49
§3. Un débat basé sur une question de bonne qualité	50
a) <i>Le contrôle formel et de la compétence confié à la Cour constitutionnelle</i>	50
b) <i>Le contrôle substantiel de la qualité de la question</i>	52
§4. Un débat nourri mais contrôlé	54
§5. Les modalités du scrutin	57
a) <i>La fréquence des consultations</i>	57
b) <i>La question du vote obligatoire</i>	58
c) <i>La mise en place d’un seuil de participation</i>	59
CONCLUSION	61
BIBLIOGRAPHIE	65
REMERCIEMENTS	75

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une oeuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette oeuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt

